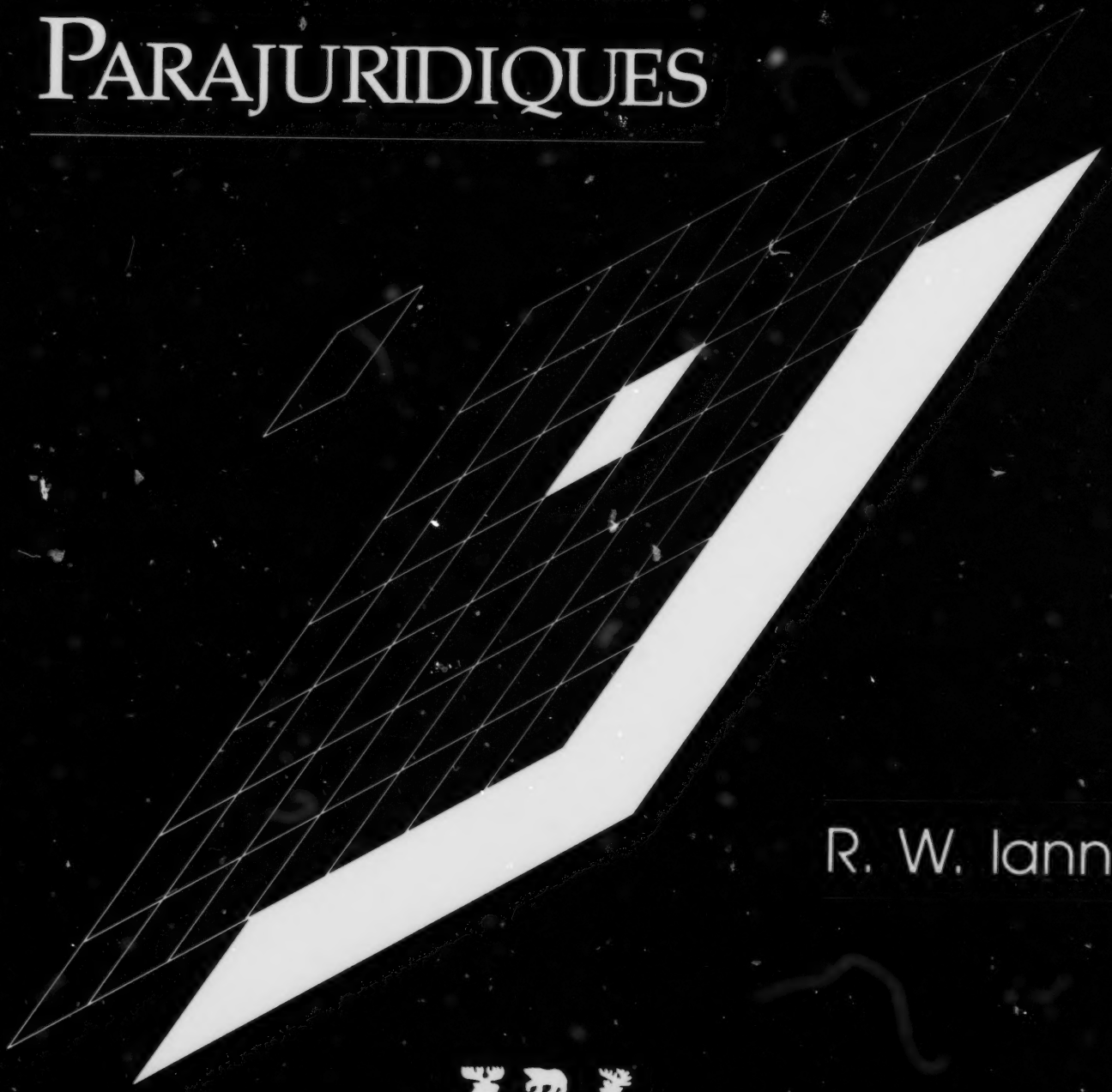
GROUPE D'ETUDE SUR LES SERVICES PARAJURIDIQUES



R. W. Ianni

Ontario

1990

Ontario

91-03261/

Task Force on Paralegals

Groupe d'étude sur les parajuridiques

180 Dundas Street West
22nd Floor
Toronto, Ontario
M5G 1Z8

22e étage
180, rue Dundas ouest
Toronto (Ontario)
M5G 1Z8

416 598-0411

septembre 1990

L'honorable Ian G. Scott
Ministère du Procureur général
720, rue Bay
11e étage
Toronto (Ontario)
M5G 2K1

Monsieur le ministre,

J'ai le plaisir de vous remettre le Rapport du Groupe d'étude sur les services parajuridiques.

J'espère que les recherches et recommandations dont il rend compte aideront le gouvernement provincial à étudier les questions figurant dans le mandat du Groupe d'étude.

Veuillez agréer, Monsieur le ministre, mes sincères salutations.

Le commissaire,

Ron W. Ianni

RWI/cw

Rapport du Groupe d'étude sur les services parajuridiques

Préparé pour le ministère du Procureur général de l'Ontario,
Toronto, 1990

Publié par
le ministère du Procureur général de l'Ontario
Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, © 1990
ISBN 0-7729-7205-2
Des exemplaires supplémentaires
et d'autres publications du gouvernement de l'Ontario
peuvent être obtenus à l'adresse suivante :

Publications Ontario, 880, rue Bay, Toronto (Ontario) pour les achats en personne.
Les clients de l'extérieur peuvent écrire à Publications Ontario, 880, rue Bay, 5e étage, Toronto (Ontario) M7A 1N8.
Téléphone : (416) 326-5300 En Ontario, composer sans frais le 1-800-668-9938.
Les malentendants peuvent composer le (416) 965-5130. En Ontario, composer sans frais le 1-800-268-7095.
Les cartes Mastercard et Visa sont acceptées. Libeller les chèques et mandats à l'ordre du Trésorier de l'Ontario.
Le paiement est exigé d'avance.

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements

PREMIÈRE PARTIE : Sommaire et recommandations

DEUXIÈME PARTIE : Le rapport

Chapitre 1 - Introduction

1 Établissement du groupe d'étude

2 Définition de l'appellation «agent parajuridique»

3 Questions relatives au mandat

5 Les travaux et les sources de renseignements du Groupe d'étude

Chapitre 2 - La portée des activités des agents parajuridiques indépendants en Ontario

11 Contexte historique

15 Le contexte actuel

15 a) Introduction

18 b) Le nombre d'agents parajuridiques indépendants en Ontario

19 c) Les activités des agents parajuridiques indépendants

21 d) Les antécédents et la formation des agents parajuridiques indépendants

23 e) La qualité des services offerts par les agents parajuridiques indépendants

25 L'exercice non autorisé du droit chez les agents parajuridiques indépendants

28 Pourquoi les consommateurs font appel aux agents parajuridiques indépendants?

32 La croissance et le développement éventuels des services parajuridiques indépendants en Ontario

34 Conclusions générales quant à la demande de services parajuridiques indépendants en Ontario

Chapitre 3 - La réglementation des agents parajuridiques indépendants en Ontario

37 Introduction

40 Possibilités en matière de réglementation

41 Régime d'enregistrement proposé

43 Structure et administration du régime d'enregistrement

44 a) La Société du barreau

45 b) Direction autonome

45 c) Le ministère du Procureur général

46 d) Le ministère de la Consommation et du Commerce

47 e) Le Bureau du registrateur des agents parajuridiques indépendants et son conseil consultatif

Chapitre 4 - L'éducation et la formation des agents parajuridiques indépendants

51 Introduction

52 L'éducation et la formation devraient-elles être obligatoires?

56 Amélioration des possibilités d'éducation et de formation non obligatoires

Chapitre 5 - Les domaines d'exercice pouvant être autorisés

59 Introduction

61 Critères servant à déterminer les domaines d'exercice pouvant être autorisés

63 Catégories d'enregistrement

64 Enregistrement des agents parajuridiques indépendants à titre de représentants

64 Domaines d'exercice pour les agents parajuridiques indépendants qui agissent à titre de représentants

64 a) Affaires délictuelles et quasi-délictuelles

65 b) Affaires soumises à la Cour des petites créances

67 c) Affaires soumises aux organismes et tribunaux administratifs de l'Ontario

68 d) Affaires soumises à des organismes et tribunaux administratifs fédéraux

68 e) Affaires relatives à l'immigration

70 f) Relations entre propriétaires et locataires

70 Enregistrement des agents parajuridiques indépendants à titre d'adjoints juridiques

73 Domaines d'exercice réservés aux agents parajuridiques indépendants à titre d'adjoints juridiques

73 a) Changements de nom, pardons et procurations

73 b) Testaments

75 c) Divorces non contestés

76 d) Constitutions en société simples

77 Réception d'affidavits et d'autres documents juridiques

78 La cession de biens immeubles : domaine d'exercice interdit aux agents parajuridiques indépendants

78 Conclusion

Chapitre 6 - Discipline et protection des consommateurs

81 Introduction

82 Protection du titre d'avocat

83 Sanctions en cas d'infraction aux modalités d'enregistrement

85 La question de l'assurance obligatoire

86 Fonds d'indemnisation

87 Conclusion

Chapitre 7 - Autres questions relatives aux activités des agents parajuridiques indépendants

89 Introduction

89 Publicité

90 Le franchisage

91 Examen et évaluation

TROISIÈME PARTIE : Annexes

95 Annexe A - Consultations

99 Annexe B - Sujets de discussion et calendrier des audiences publiques

105 Annexe C - Liste des audiences publiques

109 Annexe D - Liste des auteurs de mémoires
116 Sommaire des mémoires

140 Annexe E - Membres du comité consultatif

143 Annexe F - Chercheurs, sujets traités et sommaires des documents de recherche

250 Annexe G - Lois permettant aux agents de plaider devant un Tribunal

254 Annexe H - Bibliographie sélective

REMERCIEMENTS

Tout au long des travaux du Groupe d'étude, j'ai eu la chance de profiter de l'aide inestimable et des conseils judicieux de nombreuses personnes provenant de la profession juridique et d'autres disciplines, d'agents parajuridiques, de clercs d'avocat, de groupes de consommateurs, de fonctionnaires et de consommateurs.

C'est d'abord Christopher Wydrzynski, directeur de recherche, et Dolores Blonde, secrétaire-coordinatrice, qui méritent une reconnaissance toute particulière. Sans leur engagement personnel et professionnel, les travaux du Groupe d'étude n'auraient pu être achevés. Notre collaboration m'a beaucoup appris, et tout le mérite que l'on voudra bien attribuer au présent rapport découle de leurs efforts. Malheureusement, j'assume seul la responsabilité de toute lacune ou erreur qu'il pourrait contenir.

Parmi les conseillers en recherche qui ont mis à contribution leur savoir-faire dans un éventail de sujets, je relève William Bogart, John Flood, Eileen Gillese, Neil Gold, Noel Lyon, Julio Menezes, David Stager, Neil Vidmar, John Wilson et Fred Zemans.

Les réflexions et critiques constructives qu'ont formulées les membres du Comité consultatif, dont la liste figure à l'annexe E, ont permis d'approfondir les travaux du Groupe d'étude.

J'aimerais exprimer toute ma reconnaissance aux personnes et organismes qui ont bien voulu faire part de leur point de vue au Groupe d'étude par des mémoires, des exposés lors des audiences publiques et des entrevues avec moi-même et mon personnel.

Je dois également ma gratitude aux représentants des différents organismes professionnels qui ont été consultés quant au développement des disciplines.

Monsieur Edward Ducharme a apporté son aide précieuse à titre de rédacteur lors de la préparation du rapport final du Groupe d'étude.

Enfin, je tiens à féliciter le personnel de la Commission royale, de la Direction de l'administration du ministère du Procureur général et en particulier Roland d'Abadie, Inge Sardy et Vincenza DeMedicis ainsi que nos secrétaires, Doreen Bennett et Cindy Wills, pour l'aide qu'ils nous ont apportée tout au long de l'étude.

PREMIÈRE PARTIE

SOMMAIRE ET RECOMMANDATIONS

SOMMAIRE

Le Groupe d'étude s'est vu confier une double tâche : étudier les activités des agents parajuridiques en Ontario, et formuler des recommandations précises sur leur avenir. Pour remplir cette tâche, nous avons entrepris un examen approfondi des services juridiques offerts ou annoncés par des non-juristes, tout en nous posant deux questions fondamentales : Ces services devraient-ils être interdits, en partie ou en totalité? En outre, si ces services sont autorisés, devraient-ils être réglementés?

Dès le départ, nous nous sommes concentrés sur les activités des agents parajuridiques «indépendants», que nous avons définis aux fins de la présente étude comme des personnes qui offrent des services juridiques à la population contre rémunération, sans être membres de la Société du barreau du Haut-Canada et sans se trouver sous l'autorité ou la supervision d'avocats. Comme point de départ, nous avons formulé les questions qui nous apparaissaient les plus importantes quant aux pratiques actuelles et futures des agents

parajuridiques indépendants de l'Ontario. Ces questions, au nombre de dix, sont énoncées au chapitre 1; elles sont les pivots d'une analyse systématique et cohérente de la nature et de l'incidence des services qu'offrent les agents parajuridiques indépendants, et notamment de l'attitude des consommateurs ontariens à l'égard de ces services. Notre longue enquête nous a permis d'en apprendre beaucoup sur les activités des agents parajuridiques, qui sont considérées depuis longtemps comme marginales ou «clandestines» par bien des gens, et même par certains agents.

Comme les agents parajuridiques indépendants ne font actuellement l'objet d'aucune réglementation, nous avons éprouvé au départ des difficultés à recueillir des données concrètes et fiables. Cependant, étant donné le temps que nous avons consacré à notre tâche ainsi que l'étendue et la profondeur de notre étude, nous croyons maintenant avoir pris connaissance d'une quantité plus que suffisante de renseignements pour décrire avec une certaine confiance les services des agents parajuridiques indépendants dans la province et la manière dont ces services devraient être contrôlés et réglementés. Au chapitre 1, nous décrivons en détail les initiatives que nous avons prises pour recueillir les données.

Nous avons consulté quantité de particuliers et d'organismes. Nous avons également tenu sept audiences publiques dans l'ensemble de la province et reçu plus de soixante-dix mémoires. En outre, le commissaire a parcouru la province pour expliquer le rôle du Groupe d'étude aux différents particuliers et organismes intéressés. Nous avons également recueilli beaucoup de renseignements d'autres gouvernements au Canada et aux États-Unis, et ces renseignements nous ont permis d'évaluer les particularités du phénomène des services parajuridiques en Ontario. Nous avons également mené deux séances interdisciplinaires de consultation avec des représentants de seize professions et sous-professions non juridiques dans le but de trouver des points de comparaison.

Par ailleurs, le commissaire a institué un comité consultatif composé de plus de vingt représentants de ces groupes, notamment des avocats, des agents parajuridiques et des particuliers s'intéressant aux travaux du Groupe d'étude. Ce dernier a commandé une série de documents de recherche d'experts reconnus du domaine, qui ont formé pour ainsi dire une équipe de recherche. À notre demande, deux membres de cette équipe ont mené une importante étude empirique sur les activités actuelles des agents parajuridiques indépendants de l'Ontario et sur l'incidence de ces services sur la population. Cette étude, dont un résumé figure en annexe, constitue la seule source de statistiques fiables jusqu'à maintenant sur les services que rendent les agents parajuridiques indépendants de l'Ontario et sur l'opinion de la population à leur sujet.

Lorsqu'en 1986, la Cour d'appel de l'Ontario a jugé dans un arrêt appelé communément l'arrêt POINTTS[1] qu'une personne comparaissant comme représentant n'a pas à être un avocat, les activités et même le statut des agents parajuridiques indépendants dans la province ont connu une véritable transformation.

L'arrêt POINTTS a effectivement légalisé les activités des agents parajuridiques indépendants jouant le rôle de représentants. Cependant, beaucoup ont cru, à tort, que cet arrêt sanctionnait toute la gamme des services rendus par les agents parajuridiques indépendants. Il n'est donc pas étonnant que la Société du barreau du Haut-Canada, qui a pour rôle de poursuivre les personnes qui se livrent à l'exercice non autorisé du droit, ait commencé à entreprendre des enquêtes et à poursuivre des agents parajuridiques indépendants qui rendaient des services qui n'étaient pas expressément autorisés dans l'arrêt POINTTS. À peu près au même moment, un projet de loi (n^{O} 42) a été déposé à l'Assemblée législative de l'Ontario pour réglementer les agents parajuridiques indépendants. Ce projet de loi n'a pas été adopté.

---

[1] *Regina v. Laurie and POINTTS Ltd.* (1987), 32 C.C.C. (3d) 549 (C.A. de l'Ont.).
«POINTTS» est un acronyme qui signifie «Provincial Offences Information and Traffic Ticket Service». POINTTS Limited constitue une entreprise de services parajuridiques indépendants fondée par M. Brian Lawrie, ancien agent de police de Toronto.

Dans ce contexte incertain et non réglementé, nous avons éprouvé au départ une certaine difficulté à recueillir des renseignements d'agents parajuridiques indépendants, qui préféraient ne pas discuter de leurs activités. Néanmoins, nous avons constaté qu'environ 750 agents parajuridiques indépendants offrent actuellement des services juridiques en Ontario. Le marché dans lequel ils travaillent est en expansion constante, et leurs services ont reçu un accueil généralement favorable au sein de la population.

Cependant, tout indique que les agents parajuridiques indépendants ontariens n'ont pas suivi de formation adéquate ou uniforme pour offrir ces services. La question des programmes d'études structurés constitue donc, du moins pour nous, une question d'importance cruciale. La plupart des agents parajuridiques qui exercent actuellement leur métier n'ont que peu de formation en droit. La plupart d'entre eux tirent de leur expérience de travail leurs connaissances et leur compétence. Ainsi, un ancien agent de police se sent assez compétent pour représenter un client en rapport avec des infractions au Code de la route prévues dans la *Loi sur les infractions provinciales,* car il a consacré beaucoup de temps en tant qu'agent de police à la Cour des infractions à la circulation, où il a pu se familiariser avec le processus judiciaire. Cependant, ce même agent de police n'a peut-être jamais suivi de cours de droit. Au cours de notre enquête, nous avons jugé important de déterminer s'il serait indiqué d'exiger de toute personne voulant devenir ou continuer d'être agent parajuridique indépendant une certaine éducation ou formation. En définitive, nous avons conclu qu'il convient d'imposer un programme obligatoire de formation et d'éducation ou son équivalent pour exercer le métier d'agent parajuridique.

Le programme d'étude obligatoire que nous recommandons est un programme de deux ans qui serait offert dans les collèges communautaires. Nous croyons que ce programme peut être dérivé adéquatement et à un coût modeste des

cours et programmes destinés aux clercs d'avocat. Bien que l'éducation et la formation structurées ne puissent garantir la compétence d'un agent parajuridique indépendant, pas plus qu'une formation juridique ne peut garantir la compétence des avocats, elles offrent quand même une certaine protection à la population. Dans ce contexte, il vaut la peine de souligner que selon notre étude empirique, la plupart des consommateurs ontariens de services juridiques considèrent que les agents parajuridiques indépendants rendent déjà leurs services avec un degré acceptable de compétence. Nous n'avons pas relevé beaucoup de plaintes pour activités frauduleuses ou relevant de l'incompétence. Néanmoins, nous croyons que l'imposition d'un programme d'éducation et de formation permettrait d'améliorer encore plus la confiance du public à l'égard de la gamme limitée de services que les agents parajuridiques indépendants devraient être autorisés à fournir selon nos recommandations.

Notre étude révèle que les consommateurs font appel aux services des agents parajuridiques indépendants pour diverses raisons, notamment leur coût relativement bas. Bon nombre d'entre eux sont d'avis que les agents parajuridiques indépendants offrent des services comparables ou semblables à ceux des avocats, à moindre coût. Notre comparaison des honoraires des avocats et des non-juristes pour des services relativement semblables suggère que dans l'ensemble, l'opinion de la population est bien fondée. Certains consommateurs préfèrent également les agents parajuridiques indépendants aux avocats en raison de l'image austère de ces derniers et de leurs cabinets et de leur réticence à consulter un avocat pour régler des questions qui leur semblent mineures. Ces consommateurs sont la principale source de la demande actuelle de services juridiques «de base» pour des problèmes que la population considère simples, courants et de risque faible.

Notre étude a permis de réunir une foule de renseignements sur les activités des agents parajuridiques indépendants dans la province et sur l'attitude du milieu juridique et de la population en général à l'égard de ces activités. En nous fondant sur ces renseignements, nous pouvons conclure que les agents parajuridiques indépendants devraient être autorisés à rendre une

gamme limitée de services juridiques dans un nouveau cadre réglementaire. Cette conclusion est fondée sur deux objectifs fondamentaux : rendre les services juridiques plus accessibles tout en protégeant suffisamment les consommateurs. Les services et la nature du modèle de réglementation que nous proposons sont résumés dans les recommandations suivantes.

RECOMMANDATIONS

RÉGLEMENTATION DES AGENTS PARAJURIDIQUES INDÉPENDANTS EN ONTARIO

Le Groupe d'étude recommande ce qui suit :

Recommandation 1 Que les agents parajuridiques indépendants fassent l'objet de règlements.

Recommandation 2 Que le modèle de réglementation choisi soit le moins restrictif possible, qu'il réponde aux besoins de la population quant à un meilleur accès aux services juridiques et qu'il offre une certaine protection contre des abus éventuels au cours de la prestation de ces services.

Recommandation 3 Que tous les agents parajuridiques indépendants actuels et futurs soient tenus de s'enregistrer auprès du gouvernement avant de pouvoir exercer leur métier en Ontario.

Recommandation 4 Que le gouvernement nomme un registrateur des agents parajuridiques indépendants.

Recommandation 5 Que le registrateur ait le pouvoir de formuler des règles d'exercice à l'intention des agents parajuridiques indépendants et qu'il contrôle les activités de ces derniers.

Recommandation 6 Que toute personne soit autorisée à devenir agent parajuridique indépendant pourvu qu'elle

- ait de bonnes mœurs,
- s'enregistre auprès du registrateur des agents parajuridiques indépendants,
- verse des droits selon le ou les domaines dans lesquels elle désire s'engager,
- respecte les règles d'exercice établies par le registrateur, et
- suive un programme d'études de deux ans à un collège communautaire ou détienne une formation ou une expérience équivalente.

Recommandation 7 Que le Bureau du registrateur des agents parajuridiques indépendants fasse partie de la structure administrative du ministère de la Consommation et du Commerce.

Recommandation 8 Que le registrateur des agents parajuridiques indépendants reçoive l'aide d'un conseil consultatif composé d'un membre de la Société du barreau, d'un agent parajuridique indépendant, d'un représentant du bureau du procureur général et d'un professeur de droit.

ÉDUCATION ET FORMATION DES AGENTS PARAJURIDIQUES INDÉPENDANTS

Recommandation 9 Qu'un programme d'éducation et de formation ou son équivalent constitue une exigence d'enregistrement à titre d'agent parajuridique indépendant en Ontario.

Recommandation 10 Que le programme d'éducation et de formation obligatoire soit d'une durée de deux ans et soit offert par les collèges communautaires.

Recommandation 11 Que le programme d'études obligatoire de deux ans soit structuré par les responsables de la conception du programme actuel destiné aux clercs d'avocat en collaboration avec le registrateur des agents parajuridiques indépendants et le conseil consultatif du registrateur.

Recommandation 12 Que les agents parajuridiques indépendants exerçant actuellement en Ontario et voulant être exemptés du programme d'études obligatoire de deux ans soient tenus de démontrer au registrateur des agents parajuridiques indépendants qu'ils sont

qualifiés dans un ou plusieurs des domaines d'exercice autorisés.

Recommandation 13 Que les personnes voulant s'inscrire à titre d'agents parajuridiques indépendants avant la mise en oeuvre du programme d'études obligatoire de deux ans soient tenues de démontrer au registrateur des agents parajuridiques indépendants qu'elles sont qualifiées dans un ou plusieurs des domaines d'exercice autorisés.

Recommandation 14 Que le registrateur des agents parajuridiques indépendants soit appelé à élaborer et à mettre en place des critères d'équivalence relatifs à la scolarité et aux domaines professionnels pour déterminer les domaines d'exercice qui pourront être accordés aux agents parajuridiques indépendants exerçant actuellement en Ontario ou aux personnes voulant devenir agents parajuridiques indépendants avant l'instauration du programme obligatoire.

Recommandation 15 Outre la création du programme obligatoire d'éducation et de formation de deux ans, que d'autres possibilités d'éducation soient élaborées pour les agents parajuridiques indépendants, particulièrement pour leur perfectionnement.

DOMAINES D'EXERCICE AUTORISÉS

Recommandation 16 Que le régime de réglementation élaboré et mis en place dans le but de régir les activités des agents parajuridiques indépendants en Ontario stipule clairement les domaines d'exercice permis plutôt que les domaines interdits.

Recommandation 17 Que le régime de réglementation exige expressément des agents parajuridiques indépendants

a) qu'ils s'abstiennent d'offrir des conseils ou des services dans des domaines d'exercice interdits par règlement, et

b) qu'ils renvoient à des avocats toutes les demandes relatives à des domaines d'exercice interdits.

Recommandation 18 Que les agents parajuridiques indépendants dûment qualifiés pour exercer leur métier en Ontario puissent s'enregistrer dans une ou deux catégories

- à titre de représentants devant les tribunaux judiciaires et administratifs autorisés,

- à titre d'adjoints juridiques pour des questions spécifiques ne nécessitant pas de représentation.

Recommandation 19 Que les agents parajuridiques indépendants inscrits à titre de représentants soient autorisés à exercer dans les domaines suivants :

a) représentations lors de procédures entreprises en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales* et portant sur des infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité prévues au Code criminel,

b) représentations devant la Cour des petites créances,

c) représentations devant tous les organismes ou tribunaux administratifs de l'Ontario autorisés par la loi ou les pratiques actuelles,

d) représentations et consultations relativement à l'immigration,

e) représentations et consultations relativement aux logements locatifs quant aux relations entre propriétaires et locataires.

Recommandation 20 Que les agents parajuridiques indépendants enregistrés à titre d'adjoints juridiques soient autorisés à exercer dans un ou plusieurs des domaines suivants :

a) demandes de changement de nom,

b) demandes de pardon,

c) préparation des documents nécessaires pour obtenir une procuration,

d) préparation de testaments simples dont les bénéficiaires sont des membres de la famille ou des amis du testateur et où les biens à répartir comprennent au plus ce qui suit : maison(s), vêtements, meubles et autres effets personnels, compte(s) en banque et polices d'assurance,

e) préparation et dépôt de documents relatifs à des demandes de divorce non contestées, pourvu que les parties aient obtenu chacune de leur côté des conseils juridiques avant le début des procédures de divorce,

f) constitution de petites entreprises en sociétés, sous réserve des cinq restrictions précisées à la deuxième partie, au chapitre 5.

Recommandation 21 Que les agents parajuridiques indépendants aient le pouvoir de recevoir des affidavits sous serment et d'autres documents juridiques dans les domaines d'exercice dans lesquels ils sont enregistrés.

DISCIPLINE ET PROTECTION DES CONSOMMATEURS

Recommandation 22 Que le registrateur des agents parajuridiques indépendants soit tenu de fournir des renseignements à la population concernant les activités des agents parajuridiques indépendants dans le système juridique ontarien.

Recommandation 23 Que tous les agents parajuridiques indépendants utilisent un mandat de représentation en justice normalisé contenant ce qui suit :

a) une déclaration écrite de dégagement de responsabilité indiquant que le service n'est pas fourni par un avocat, et

b) un résumé écrit des antécédents et des qualifications de l'agent parajuridique indépendant en rapport avec le service.

Recommandation 24 Que des procédures disciplinaires soient entamées contre les agents parajuridiques indépendants qui enfreignent les modalités d'enregistrement.

Recommandation 25 Que les consommateurs aient la possibilité de confier à l'arbitrage obligatoire leurs plaintes au sujet de la qualité du service rendu par les agents parajuridiques indépendants.

Recommandation 26 Que le registrateur des agents parajuridiques indépendants se voit conférer des pouvoirs particuliers en rapport avec des pratiques malhonnêtes ou

frauduleuses, soit par règlement, soit en invoquant des infractions spécialement prévues dans la loi.

Recommandation 27 Qu'un fonds d'indemnisation soit constitué dans chaque catégorie d'enregistrement à l'intention des consommateurs victimes de pratiques illégales ou contraires à la déontologie.

AUTRES QUESTIONS RELATIVES AUX ACTIVITÉS DES AGENTS PARAJURIDIQUES INDÉPENDANTS

Recommandation 28 Que les agents parajuridiques indépendants soient autorisés à annoncer leurs services et leur coût.

Recommandation 29 Que le franchisage d'entreprises parajuridiques se poursuive, sous réserve de toute restriction que pourrait imposer dans l'avenir le registrateur des agents parajuridiques indépendants.

Recommandation 30 Que le modèle de réglementation proposé soit révisé et évalué après une période de trois à cinq ans afin de vérifier son fonctionnement et de déterminer les modifications nécessaires, s'il y a lieu.

DEUXIÈME PARTIE

LE RAPPORT

INTRODUCTION 1

ÉTABLISSEMENT DU GROUPE D'ÉTUDE

En juillet 1988, l'honorable Ian Scott, procureur général de l'Ontario, a annoncé l'établissement du Groupe d'étude sur les services parajuridiques, qu'il a chargé de lui remettre un rapport sur les activités des agents parajuridiques dans la province et de formuler des recommandations au gouvernement sur leur avenir. La décision de créer ce groupe d'étude découlait des inquiétudes exprimées par certains intéressés selon lesquels des personnes «non qualifiées», c'est-à-dire qui n'ont pas été admises officiellement au barreau par la Société du barreau du Haut-Canada, offraient différents services juridiques à la population. Le procureur général voulait connaître la nature et l'ampleur des services juridiques offerts par des personnes n'ayant pas le statut d'avocat et déterminer à quel degré, le cas échéant, ces services devraient être réglementés, contrôlés ou réduits.

M. Ron Ianni, président de l'Université de Windsor, a été nommé commissaire responsable de la présentation du rapport du Groupe d'étude. Monsieur Ianni a nommé à son tour Christopher Wydrzynski, professeur de droit à l'Université de Windsor, directeur des recherches et Dolores Blonde secrétaire du Groupe d'étude pour l'assister au cours de la compilation des données et de la préparation du présent rapport final.

DÉFINITION DE L'APPELLATION «AGENT PARAJURIDIQUE»

AGENTS PARAJURIDIQUES INDÉPENDANTS

Aux fins de la présente étude, le Groupe d'étude a défini l'agent parajuridique comme une personne qui

1. n'est pas membre de la Société du barreau du Haut-Canada;

2. offre certains services juridiques à la population contre rémunération; et

3. n'est pas supervisée par un juriste qualifié.

AGENTS PARAJURIDIQUES SUPERVISÉS

En d'autres mots, le présent rapport porte sur les agents parajuridiques *indépendants* de l'Ontario, qui traitent directement avec le public et dont les activités, pour le moment, ne font l'objet d'aucune réglementation spécifique.

Le Groupe d'étude reconnaît, bien sûr, qu'un certain nombre de personnes, notamment les clercs d'avocat et les procureurs de la province, travaillent à titre d'agents parajuridiques «supervisés» ou «dépendants» sous la direction d'avocats, dans les études, cliniques juridiques communautaires et autres bureaux gouvernementaux. Dans ce contexte, les agents parajuridiques supervisés offrent depuis des années des services juridiques de qualité. En effet, sans leur aide, de nombreuses études ne pourraient continuer à fournir des services juridiques étendus à leur clientèle. Les agents parajuridiques supervisés et leurs activités ne constituent pas l'objet du présent rapport. Leur supervision, leur formation et leur contrôle par les membres de la communauté juridique n'ont pas soulevé de controverse, bien qu'ils aient cherché depuis des années à faire mieux reconnaître leur statut au sein de la communauté juridique.

QUESTIONS RELATIVES AU MANDAT

Le Groupe d'étude a entrepris un examen complet des activités des agents parajuridiques non supervisés ou indépendants en se fondant sur deux grands points :

1. la nature et le genre des services qu'offrent actuellement les agents parajuridiques indépendants en Ontario;

2. la demande actuelle pour ce genre de services et le degré de satisfaction de la population qui y a recours;

3. l'étendue de la réglementation et des contrôles qui doivent être imposés, s'il y a lieu, aux agents parajuridiques indépendants, s'ils sont autorisés à continuer d'offrir des services directement à la population;

4. la nature et le type de sanctions qui, s'il y a lieu, sont nécessaires pour protéger les consommateurs contre les agents parajuridiques indépendants incompétents ou fraudeurs;

5. la participation du gouvernement ou de la Société du barreau, s'il y a lieu, au processus permanent de réglementation des agents parajuridiques indépendants;

6. le type d'enregistrement, d'accréditation ou de délivrance de permis approprié ou nécessaire, s'il y a lieu, pour régir les activités des agents parajuridiques indépendants;

7. la scolarité et les qualités personnelles exigées, s'il y a lieu, des agents parajuridiques indépendants pour pouvoir exercer leurs fonctions;

8. les normes déontologiques ou les procédures disciplinaires, le cas échéant, nécessaires pour orienter les activités des agents parajuridiques indépendants;

9. la source et la nature de l'éducation et de la formation offertes aux agents parajuridiques indépendants ainsi que l'éducation permanente exigée, le cas échéant, pour les agents déjà en place; et

10. les activités ou domaines du droit pouvant se prêter aux services des agents parajuridiques indépendants.

Nous croyons que le rapport du Groupe d'étude constitue une analyse circonspecte des renseignements recueillis, effectuée à la lumière des éléments de notre mandat général, qui ont encadré nos activités et nos recommandations.

Cependant, nous savions dès le départ que notre tâche serait complexe et controversée. Nous savions qu'il ne serait pas facile de recommander une nouvelle méthode de prestation des services juridiques, même si nos recherches avaient révélé qu'il serait souhaitable ou nécessaire de le faire. Il revient d'abord à la Société du barreau du Haut-Canada, à titre d'organisme régissant les avocats de la province, de déterminer la manière dont les services juridiques sont rendus. Nous étions également conscients que tout changement apporté à un système aussi profondément enraciné que celui des services juridiques ontariens pourrait se heurter à une certaine résistance.

Surtout, nous savions qu'il n'existait que très peu de données vérifiables sur les agents parajuridiques indépendants en Ontario, et que les renseignements nécessaires pour porter des jugements valables sur leur rôle dans la prestation des services juridiques ne sont pas facilement accessibles. Cette situation est attribuable surtout au fait qu'actuellement, le secteur des services parajuridiques indépendants constitue une sorte de «marché noir», et que dans le passé, même les agents parajuridiques ont été réticents à décrire leurs activités ouvertement et en détail, de peur d'être poursuivis par la Société du barreau. Pour toutes ces raisons, nous nous sommes livrés à des recherches étendues dans le but de trouver et d'assimiler des renseignements sur les agents parajuridiques indépendants provenant du plus grand nombre possible de sources fiables. Le déroulement de ces recherches et nos sources de renseignements sont abordés dans les pages suivantes.

LES TRAVAUX ET LES SOURCES DE RENSEIGNEMENTS DU GROUPE D'ÉTUDE

CONSULTATIONS

Le Groupe d'étude a recueilli des renseignements au sujet des agents parajuridiques indépendants auprès de différentes sources de la province appartenant ou non à la communauté juridique. Nous avons consulté longuement de nombreux particuliers et organismes, notamment des avocats, des agents parajuridiques indépendants et des chercheurs indépendants ou travaillant pour le gouvernement, ainsi que les parrains du projet de loi 42. (Une liste complète figure à l'annexe A.) Nous avons également tenu des audiences publiques à London, Ottawa, St. Catharines, Sudbury, Thunder Bay, Timmins et Toronto, et reçu et entendu de nombreux mémoires et exposés, notamment de la Société du barreau du Haut-Canada, de la direction de l'Ontario de l'Association du barreau canadien et de l'Institut des clercs d'avocat de l'Ontario.

AUDIENCE PUBLIQUES

Avant les audiences publiques, le Groupe d'étude a publié et distribué un document intitulé «Sujets de discussion» (voir l'annexe B) pour stimuler l'intérêt de la population sur ce sujet et s'assurer que les exposés et les discussions soient bien orientés. Cette stratégie s'est révélée fructueuse, car les audiences publiques ont été populaires et extrêmement informatives. (Une liste complète des participants aux audiences publiques figure à l'annexe C.)

MÉMOIRES

Le Groupe d'étude a d'abord cherché à faire savoir qu'il était intéressé à prendre connaissance de tous les points de vue, tant positifs que négatifs, sur la prestation et le contrôle des services juridiques offerts par les agents parajuridiques indépendants. Outre les audiences publiques, nous avons fait paraître un appel de mémoires dans différents journaux de la province. Le Groupe d'étude a ainsi reçu plus de 70 mémoires. (Une liste complète des mémoires reçus figure à l'annexe D.) Ces mémoires rendent compte d'un éventail d'opinions, tirées de l'expérience personnelle des agents parajuridiques eux-mêmes ou d'analyses poussées des répercussions générales des activités parajuridiques indépendantes, et se sont révélés extrêmement utiles.

COMITÉ CONSULTATIF

À l'automne 1988, au moment de la publication de l'appel de mémoires, le commissaire du Groupe d'étude a institué un comité consultatif composé de plus de vingt représentants de groupes qui étaient susceptibles d'être les plus touchés par les décisions éventuelles du Groupe d'étude, notamment d'avocats (dont le trésorier de la Société du barreau du Haut-Canada), d'agents parajuridiques indépendants, d'un membre de la magistrature, d'éducateurs juridiques, d'un représentant syndical, d'un économiste, de responsables de la réglementation du gouvernement, du président de l'Association des consommateurs du Canada (Ontario) et d'un membre du conseil de la Société du barreau du Haut-Canada. (Une liste complète des membres du comité consultatif figure à l'annexe E.) Le comité s'est réuni à quelques reprises, et bien qu'il n'ait joué qu'un rôle de conseiller, il a fourni des renseignements valables qui ont aidé le Groupe d'étude dans ses travaux. Le commissaire s'est

beaucoup inspiré des points de vue que des membres du comité consultatif ont bien voulu exprimer, mais il reste seul responsable du contenu du présent rapport, qui ne doit pas être considéré comme représentant un consensus des opinions du comité consultatif.

Également à l'automne 1988, certains organismes tels la Paralegal Association of Ontario, l'Ontario Provincial Prosecutors Association et des membres de l'organisme POINTTS ont invité le commissaire à expliquer le rôle du Groupe d'étude. Au printemps 1989, le commissaire a prononcé une allocution au colloque sur les agents parajuridiques indépendants tenu au Collège Durham à Oshawa.

AUTRES JURIDICTIONS

Le Groupe de travail a également réuni beaucoup de données d'autres juridictions où sont actuellement envisagées des questions relatives aux agents parajuridiques indépendants. Nous avons consulté longuement des représentants de la Law Society of British Columbia, qui a créé récemment un comité chargé d'étudier la question des agents parajuridiques indépendants en Colombie-Britannique, et des représentants de la California State Bar Association, où est en cours un processus d'examen semblable au nôtre. Dans une certaine mesure, l'expérience des autres juridictions nous a aidés à déterminer ce qui pourrait ou devrait être fait en Ontario, mais nous nous rendons compte du fait que le développement des services parajuridiques indépendants est à la fois unique et important en Ontario.

AUTRES PROFESSIONS

Nous voulions également en savoir plus sur les autres professions ontariennes qui présentent des tendances semblables. Nous avons organisé deux consultations interdisciplinaires approfondies avec des représentants de seize de ces professions et sous-professions. Ces consultations ont été très fructueuses; notre échantillon a révélé dans tous les cas que le monopole de l'organisme régissant la profession se transformait avec le temps pour permettre la formation de «sous-groupes» ou de groupes «paraprofessionnels». Ces

consultations ont également permis de constater que la reconnaissance d'une sous-discipline ou d'un nouveau groupe au sein d'une profession se fait progressivement, et qu'après un certain temps, les connaissances et l'expérience pratique des personnes faisant partie de ce groupe ou de cette sous-discipline finissent par être reconnues.

RECHERCHES

Le Groupe d'étude a en outre commandé des recherches détaillées et exhaustives d'un certain nombre d'experts sur les agents parajuridiques indépendants en Ontario. Ces experts agissaient en quelque sorte à titre d'équipe de recherche se réunissant périodiquement pour discuter de leurs constatations et pour définir des approches communes aux questions à l'étude. (Une liste complète des chercheurs et des sujets étudiés ainsi que des résumés de leurs recherches figurent à l'annexe F.) À l'exception d'une importante étude empirique du secteur des services parajuridiques en Ontario, les recherches sont généralement spéculatives et théoriques étant donné que les agents parajuridiques indépendants de l'Ontario ne constituent pas un groupe homogène et qu'ils sont dès lors difficiles à caractériser : leurs activités sont variées et changeantes et ne font l'objet d'essentiellement aucune réglementation, sauf les restrictions générales portant sur l'exercice non autorisé du droit.

ÉTUDE EMPIRIQUE

Lorsque nous avons commencé notre étude, nous ne disposions pas de données empiriques sur le nombre de personnes exerçant les fonctions d'agent parajuridique indépendant en Ontario ou sur la portée de leurs activités. Le Groupe d'étude s'est donné comme priorité la collecte de telles données. Nous avons donc commandé une importante étude empirique sur les activités actuelles des agents parajuridiques indépendants de l'Ontario, fondée sur des renseignements provenant de toutes les sources accessibles, mais surtout des clients des agents parajuridiques indépendants et de ces agents eux-mêmes. Cette étude contient les seuls renseignements complets et fiables jusqu'à maintenant sur les activités des agents parajuridiques indépendants en Ontario.

Outre l'étude empirique, le Groupe d'étude a demandé à ses chercheurs d'analyser diverses possibilités de réglementation des agents parajuridiques indépendants, la question de l'éducation et de la formation et les répercussions des poursuites intentées contre les agents parajuridiques indépendants pour exercice non autorisé du droit. Nous avons également commandé une étude de l'incidence des agents parajuridiques indépendants sur le marché ainsi qu'une analyse des questions constitutionnelles que soulèvent les activités parajuridiques. Le Groupe d'étude s'est penché également sur la question de l'assurance et d'autres mécanismes de protection des consommateurs de services parajuridiques indépendants ainsi que sur le rôle des agents parajuridiques indépendants dans les transactions immobilières. Bref, le Groupe d'étude considère avoir étudié le sujet à fond dans le contexte des éléments de son mandat.

La quantité de renseignements que nous avons recueillis pour étayer nos recommandations est considérable, mais ces renseignements ne constituent qu'un moyen de mesurer la complexité des questions que soulèvent les activités des agents parajuridiques indépendants en Ontario. Ayant reçu et étudié les données, nous croyons que les problèmes que l'on associe actuellement aux activités parajuridiques indépendantes ne sont pas insurmontables, et qu'il est possible d'arriver à des solutions originales et progressistes. Ces solutions permettront de garantir à la fois un meilleur accès aux services juridiques et une protection accrue de l'intérêt public. Ces deux objectifs constituent le fondement et la raison d'être du présent rapport.

2

LA PORTÉE DES ACTIVITÉS DES AGENTS PARAJURIDIQUES INDÉPENDANTS EN ONTARIO

CONTEXTE HISTORIQUE

Bien que la croissance des activités parajuridiques indépendantes en Ontario soit considérée comme assez récente, les origines de ces activités remontent probablement au milieu des années 60, au moment du lancement de l'aide juridique. L'aide juridique fut à la fois la cause et l'effet de l'évolution des exigences et des attentes des consommateurs. Elle offrait aux citoyens de l'Ontario un meilleur accès aux services juridiques et marquait un changement subtil dans la nature du monopole du barreau et de l'organisme réglementaire, la Société du barreau du Haut-Canada, sur le marché des services juridiques. On pourrait faire quelques observations sur la nature de ce monopole.

LA SOCIÉTÉ DU BARREAU

Sans doute, l'une des raisons qui ont motivé le fait d'offrir aux avocats le privilège de se diriger eux-mêmes par l'entremise d'un organisme tel que la Société du barreau du Haut-Canada était de les soustraire à l'influence du gouvernement. Ce privilège permettait également à la profession elle-même

d'établir et de maintenir des normes de compétence et de déontologie. En retour, la Société du barreau a l'obligation morale et légale de diriger ce monopole «dans l'intérêt public». La Société du barreau a toujours déterminé le mode de prestation des services juridiques et les véhicules par lesquels ces services devaient être offerts. Dans le passé, elle a parfois réagi avec prudence à des propositions visant à modifier la prestation des services juridiques en soutenant le statu quo parce que selon elle, il était dans l'intérêt de la population et de la profession de le faire.

Il n'y a rien de mal à ce qu'un organisme quelconque épouse les intérêts du barreau ou de toute autre association professionnelle. Par exemple, un organisme tel que l'Association du barreau canadien peut et doit promouvoir les intérêts de la profession d'avocat. Cependant, le rôle de la Société du barreau est nettement différent, bien que cette distinction ne soit pas toujours évidente, car il s'agit du seul organisme qui, selon la loi, doit protéger l'intérêt public. C'est dans ce contexte qu'il faut juger sa réaction aux changements sociétaux ou aux besoins des consommateurs.

Des observateurs bien informés soutiennent que la Société du barreau tente aujourd'hui de mieux s'adapter aux intérêts et aux besoins des consommateurs qu'à tout autre moment de son histoire. Dans le passé, les mêmes observateurs ont toutefois reproché à la Société du barreau ses prises de position sur des questions telles que l'expansion de l'aide juridique aux cliniques juridiques communautaires, la publicité et la publication des honoraires des avocats, la spécialisation, les services de médiation et les services juridiques payés d'avance.

Il convient de faire remarquer que les politiques de la Société du droit relatives à la prestation de services juridiques et de tous les autres aspects de la profession sont formulées par les membres élus du conseil, dont la grande majorité sont membres du barreau. Dans ce groupe figurent des avocats qui comptent parmi les plus connus et respectés de l'Ontario, qui n'auraient pas pu

acquérir leur renommée au sein de la profession et aux yeux du public s'ils ne s'étaient pas souciés des intérêts et des préoccupations de la population. Cependant, les membres du conseil ne sont pas habituellement considérés comme fers de lance de l'innovation et du changement.

Le Groupe d'étude considère que ces renseignements permettent de remettre dans son contexte l'opinion de la Société du barreau au sujet de certaines activités auxquelles se livrent les agents parajuridiques indépendants en Ontario. En effet, la Société a consacré beaucoup de temps et d'efforts à poursuivre un certain nombre d'agents pour «exercice non autorisé» du droit, afin de protéger l'intérêt public. Cependant, nous croyons que ces poursuites ne suffisent pas à protéger l'intérêt public. Ainsi, l'amélioration de l'accès aux services juridiques est également dans l'intérêt public. Dans ce contexte, il s'agit d'abord et avant tout de déterminer s'il est possible d'améliorer l'accès aux services juridiques par l'entremise des agents parajuridiques indépendants, et dans l'affirmative, d'établir par quels moyens l'on peut circonscrire et contrôler les services que ceux-ci offrent. De cette façon, on agit véritablement «dans l'intérêt public».

L'ACCÈS AUX SERVICES JURIDIQUES

La capacité d'une personne de participer au système juridique et de tirer profit au maximum de ses droits et privilèges garantis par la loi repose évidemment sur son accès à ce système, qui dépend dans une grande mesure de la disponibilité des services juridiques. En général, plus un service est contrôlé ou régi, moins il est accessible. Selon nous, l'un des facteurs les plus importants à envisager avant d'interdire la prestation de services juridiques par des moyens non conventionnels serait le risque de créer une situation préjudiciable pour la population. Sans accès aux services juridiques, une participation pleine et significative à une société démocratique n'est qu'illusoire.

La notion élémentaire de la «primauté du droit» constitue une raison encore plus fondamentale de garantir l'accès aux services juridiques. La démocratie canadienne est fondée sur la notion selon laquelle la société est

LA PRIMAUTÉ DU DROIT

gouvernée par des lois. Pour que cette notion ait du sens, les lois doivent être compréhensibles, c'est-à-dire accessibles aux personnes qu'elles régissent. On peut d'ailleurs soutenir que la «justice fondamentale» garantie à l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* comprend le droit d'accès raisonnable à la justice dans une société libre et démocratique fondée sur la primauté du droit. Tous les Canadiens ont le droit de connaître la loi ou de se représenter eux-mêmes devant les tribunaux, mais en réalité, la plupart d'entre eux ont besoin d'aide en raison de la complexité des processus juridiques et judiciaires.

On peut améliorer l'accès à la loi par un certain nombre de mesures, notamment la révision et la simplification de la formulation des lois ou le versement de subventions suffisantes pour la défense de l'intérêt public. Dans une société régie par la loi, la question de la prestation des services juridiques doit faire nécessairement l'objet d'un examen et de débats continus. L'un des moyens par lesquels cet examen pourrait être effectué, que l'on néglige souvent, constitue la tenue d'un sondage sur les besoins en matière de services juridiques. Nous sommes convaincus qu'un tel sondage aurait dû être mené au Canada depuis longtemps. De toute façon, il s'agit ici de se demander si les activités des agents parajuridiques indépendants, dans la mesure où elles sont convenablement régies, auront pour effet de défendre l'intérêt public ou de lui nuire, quant à l'accès à la justice.

LE CONTEXTE ACTUEL

a) Introduction

Le Groupe d'étude a étudié les agents parajuridiques indépendants de l'Ontario pendant plus d'un an, et a recueilli des renseignements et des points de vue d'un certain nombre de sources. Ces sources et nos recherches nous permettent de croire que notre description du marché actuel des services juridiques en Ontario est fiable et valable. Nos recherches, notamment l'étude empirique des services parajuridiques en Ontario, nous ont permis de formuler des impressions générales sur l'opinion du public à l'égard du système juridique :

1. le public n'est pas entièrement satisfait du système actuel de prestation des services juridiques;

2. le public a besoin d'être mieux informé sur le fonctionnement du système;

3. le public veut contribuer au système juridique; et

4. le public veut participer de manière significative aux activités du gouvernement.

Nos recherches révèlent également que l'intérêt de la population à l'égard des services rendus par les agents parajuridiques est fonction de son besoin de prendre une part plus active aux processus juridiques et gouvernementaux. Ainsi, il existe aujourd'hui une demande instable et volatile pour des services juridiques innovateurs qui vont au-delà de ceux qui sont déjà offerts dans un contexte conventionnel. La croissance des activités des agents parajuridiques indépendants que l'on constate depuis quelque temps, que ce

soit quant au volume ou aux domaines d'activités, représente une conséquence prévisible de la demande croissante de services juridiques de plus en plus variés à un coût abordable. L'incidence actuelle et possible des agents parajuridiques indépendants sur le public et sur la profession d'avocat doit être évaluée à la lumière de cette évolution du marché.

L'ARRÊT POINTTS

Autrefois, le travail des compagnies parajuridiques indépendantes soulevait peu de controverse; il se composait d'activités telles que la recherche de titres ou des enquêtes effectuées le plus souvent pour le compte de cabinets d'avocats. En général, les agents parajuridiques indépendants ne traitaient pas directement avec la clientèle. C'est avec l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire POINTTS[1], il y a quelques années, que la situation des agents parajuridiques indépendants a changé dans la province.

POINTTS est une compagnie de services parajuridiques indépendants constituée à Toronto par M. Brian Lawrie, ancien agent de police de Toronto de plus de dix ans d'expérience. Cette compagnie se contentait en général de représenter les personnes accusées d'infractions mineures au Code de la route. L'expansion de l'entreprise a amené monsieur Lawrie à vendre des franchises dans toute la province, mais uniquement à d'anciens agents de police ayant une expérience comparable à la sienne quant à l'application de la loi. La Société du barreau a intenté des poursuites contre la compagnie en alléguant qu'elle se livrait à l'exercice non autorisé du droit au sens de l'art. 50 de la *Loi sur la Société du barreau*[2].

---

[1] *Regina v. Lawrie and POINTTS Ltd.* (1987), 32 C.C.C. (3d) 549 (C.A. de l'Ont.).

[2] *Loi sur la Société du barreau*, L.R.O. 1980, chap. 233, tel que modifié. Les paragraphes 50(1) et 50(2) stipulent ce qui suit:

50(1) Sous réserve d'autres dispositions législatives, nul ne peut, à l'exception des membres dont les droits et privilèges ne sont pas suspendus, agir à titre d'avocat-plaideur ou de procureur, prétendre être avocat ou procureur ou exercer la profession d'avocat ou de procureur.

(2) Quiconque enfreint une disposition du paragraphe (1) est coupable d'infraction et passible, sur déclaration de culpabilité, d'une amende d'au plus 1000 $.

À la suite d'une longue analyse historique, la Cour d'appel de l'Ontario a jugé que le sens du mot «représentant» utilisé dans différentes lois de l'Ontario devait être interprété comme permettant aux non-juristes de représenter des clients devant un certain nombre de tribunaux judiciaires et administratifs de la province, et de recevoir des honoraires pour leurs services. (Une liste de ces lois figure à l'annexe G.) Il n'était donc pas justifié de poursuivre les agents parajuridiques indépendants, en vertu de l'art. 5 de la *Loi sur la Société du barreau*, en tant que personnes se livrant à la pratique du droit sans y être autorisées, lorsque ces personnes ne jouent que le rôle de représentants au sens de certaines lois. Vers la fin de l'arrêt POINTTS, le tribunal a reconnu l'importance de sa décision, particulièrement du fait que les agents ne faisaient l'objet d'aucune réglementation spécifique. Le tribunal a suggéré que l'Assemblée législative adopte des contrôles adéquats. Le procureur général a réagi rapidement à cette suggestion en créant le Groupe d'étude dans le but d'obtenir des recommandations, notamment en ce qui a trait à la réglementation et au contrôle.

Interprété correctement, l'arrêt POINTTS limite les activités des agents parajuridiques indépendants à la représentation de clients devant différents tribunaux judiciaires et administratifs; le tribunal ne s'est pas penché sur d'autres types de services juridiques que bon nombre d'agents parajuridiques indépendants offraient déjà à leur clientèle, car il n'avait pas à le faire. Cependant, les médias et de nombreuses personnes du secteur des services parajuridiques indépendants se sont réjouis de la décision et l'ont interprétée comme ouvrant la porte à la légalisation de nombreux autres types de services juridiques offerts par les agents parajuridiques indépendants, comme les questions de droit de la famille, et les constitutions en société et testaments simples.

Il en est résulté une augmentation considérable du nombre d'agents parajuridiques indépendants en Ontario, et une hausse correspondante du nombre de poursuites intentées par la Société du barreau pour exercice non

autorisé du droit. De janvier 1986 à mars 1989, on relève 26 poursuites de ce genre. Alors que seulement 11 dossiers ont été ouverts en 1986, 48 l'ont été en 1988, et en mars 1989, 24 poursuites étaient en cours dans la province. Malgré la vigilance accrue de la Société du barreau, le nombre d'agents parajuridiques indépendants a augmenté, et ces agents continuent d'offrir un éventail de services juridiques à la population.

LE PROJET DE LOI 42

Une autre des conséquences de l'arrêt de la Cour d'appel dans l'affaire POINTTS fut le projet de loi 42, *Loi de 1986 sur les agents parajuridiques.* Déposé à l'Assemblée législative le 22 mai 1986, ce projet de loi constituait une tentative de réglementation des agents parajuridiques indépendants pouvant agir en tant que représentants conformément à l'arrêt POINTTS. La plus grande partie de la réglementation proposée devait être appliquée par la Société du barreau, et les services juridiques permis devaient se limiter à ceux mentionnés expressément par la Cour d'appel dans l'arrêt POINTTS. Ce projet de loi, qui n'a pas été adopté, constituait une solution législative, limitée il est vrai, au problème de la réglementation et du contrôle des activités parajuridiques indépendantes, et il a poussé de nombreux particuliers et groupes à s'intéresser sérieusement aux questions en cause.

b) Le nombre d'agents parajuridiques indépendants en Ontario

Étant donné qu'à l'heure actuelle, les agents parajuridiques indépendants exercent leurs activités sans réglementation ou contrôle officiel, le Groupe d'étude n'a pu se fonder sur aucune source pour déterminer leur nombre précis. Cependant, nos recherches révèlent qu'il pourrait y avoir près de 750 agents en Ontario, et ce nombre va croissant. Évidemment, la concentration la plus forte se retrouve dans les grands centres urbains, notamment Toronto, Ottawa, Hamilton et St. Catharines. Toutefois, les agents parajuridiques

indépendants semblent se livrer à leurs activités dans presque toutes les municipalités de la province, y compris les districts judiciaires du nord de l'Ontario. Les agents parajuridiques indépendants apparaissent et disparaissent et leur nombre évolue constamment, mais il semble évident qu'ils jouent maintenant un rôle important dans la prestation d'une nouvelle gamme de services juridiques en Ontario.

c) Les activités des agents parajuridiques indépendants

Les agents parajuridiques indépendants rendent un éventail de services juridiques dans un marché qui semble en expansion. Parmi ces activités, on relève, sans ordre particulier :

- les divorces non contestés et d'autres questions relatives au droit de la famille comme les changements de nom et les adoptions par les beaux-parents;
- les représentations devant la Cour des petites créances et le recouvrement de dettes;
- les testaments simples;
- les procurations;
- les constitutions en société simples;
- des services consultatifs en matière de dettes;
- des représentations quant à des infractions au Code de la route et à d'autres lois provinciales;
- des représentations quant à des infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité en vertu du *Code criminel;*

- des enquêtes sur cautionnement;
- des demandes de prestations à la Commission des accidents du travail;
- des questions relatives à l'immigration;
- des représentations devant différents tribunaux administratifs, notamment ceux qui sont chargés de l'aide sociale, de l'assurance-chômage, etc.;
- des questions relatives à l'immobilier;
- des différends entre propriétaires et locataires, y compris les demandes de révision des loyers;
- les pardons pour infractions criminelles; et
- de l'aide pour remplir et déposer des documents gouvernementaux et d'autres formulaires.

La plupart des activités parajuridiques indépendantes se concentrent dans ce que l'on considère souvent comme des domaines courants et peu complexes des services juridiques, comme la représentation de clients pour des infractions au Code de la route. Cependant, une partie du travail des agents parajuridiques touche des questions juridiques très complexes. De nombreux agents parajuridiques indépendants préfèrent se spécialiser dans une à trois activités; très peu peuvent être qualifiés de généralistes. Dans l'ensemble, nos recherches suggèrent que l'éventail de services fournis par les agents parajuridiques indépendant est large et en expansion, et que ces services sont généralement acceptés et approuvés par la population, qui les considère comme une solution de rechange valable aux services conventionnels offerts par les avocats.

d) Les antécédents et la formation des agents parajuridiques indépendants

Notre enquête sur les antécédents et la formation des agents parajuridiques indépendants révèle une variation considérable de la formation juridique et non juridique et de l'expérience d'emploi. Cela n'est pas étonnant compte tenu qu'il n'existe actuellement aucune formation ou processus éducatif officiel pour devenir agent parajuridique indépendant. La plupart des agents en sont venus à travailler dans les services juridiques après avoir acquis une certaine connaissance d'un domaine particulier du droit, ou d'un domaine connexe, comme les affaires ou l'application de la loi, ou encore par une expérience personnelle du processus judiciaire qui a su stimuler leur intérêt.

Très peu d'agents parajuridiques indépendants ont une formation officielle en droit, bien que certains aient suivi des cours universitaires et collégiaux dans ce domaine. D'autres, qui composent une importante minorité, détiennent des diplômes en droit d'autres pays ou se livrent à des activités non reconnues en Ontario. Parmi ceux-ci, on retrouve des avocats ontariens qui ont été exclus du barreau. Nous avons également relevé quelques anciens secrétaires juridiques et clercs d'avocat qui avaient suivi une formation collégiale officielle mais qui ont décidé de quitter leur cabinet d'avocats pour lancer leur propre entreprise de services.

Par opposition aux avocats, la plupart des agents parajuridiques indépendants ont fait peu d'études en droit avant d'entreprendre leurs activités. Leur apprentissage s'est fait par des voies non reconnues, soit par une expérience directe et personnelle des processus juridiques, soit par la lecture de textes et de manuels de droit. Toutes les entreprises franchisées offrent des programmes de formation interne et des documents juridiques aux franchises, mais ces programmes et documents ne peuvent être considérés comme étant de haute qualité. En effet, certains propriétaires de franchises ont formulé au Groupe d'étude des plaintes au sujet du caractère généralement inadéquat de la formation offerte par l'un des franchiseurs.

La plupart des agents parajuridiques indépendants semblent être conscients et inquiets des lacunes de leur éducation et de leur formation. Cependant, dans l'ensemble, ils envisagent leur travail de façon consciencieuse et rendent des services satisfaisants. En effet, nos recherches ont révélé que bon nombre d'entre eux consacrent de nombreuses heures par semaine à améliorer leur compétence en lisant des lois et des manuels, en consultant des avocats et des employés des tribunaux ou en s'inscrivant à des cours de droit. Il faut un certain courage pour travailler (souvent seul et pour une rémunération modeste) dans un domaine où il est souvent difficile d'obtenir les renseignements dont on a besoin et où, dans les circonstances actuelles, le risque de poursuites est toujours présent. Bien des agents parajuridiques ont réussi malgré cette situation; ils minimisent leur problème de compétence en fournissant des services juridiques limités et adéquats même sans éducation et formation officielles.

Le Groupe d'étude considère que les lacunes générales sur le plan de l'éducation et de la formation juridiques des agents parajuridiques indépendants constitue un problème sérieux et pertinent, mais que cette question n'est pas la seule à déterminer leur capacité de fournir des services juridiques satisfaisants. même sans éducation ou formation, la plupart des agents parajuridiques indépendants peuvent offrir un éventail de services spécialisés à une clientèle généralement satisfaite. Ainsi, bien que la formation et l'éducation obligatoires puissent améliorer la qualité des services, ils ne suffiraient pas à garantir la compétence des agents. Si l'on suppose que la réaction de la population constitue un reflet fiable de la situation actuelle, on peut juger que les agents parajuridiques indépendants exercent leurs fonctions de manière satisfaisante, car le nombre de plaintes au sujet de la qualité de leurs services n'est pas disproportionné par comparaison au nombre de plaintes formulées à l'endroit des avocats. Néanmoins, nos recherches indiquent que la plupart des agents parajuridiques, qui ont à coeur leur éducation et leur formation, aimeraient accéder plus facilement à une formation juridique de qualité.

e) La qualité des services offerts par les agents parajuridiques indépendants

La qualité est souvent difficile à évaluer ou à décrire. Comment donc s'y prendre pour évaluer ou décrire la qualité des services que les agents parajuridiques indépendants offrent à la population de l'Ontario? Nous ne pouvons les juger en fonction d'un code d'excellence ou de leurs réalisations, car nous savons que les agents parajuridiques indépendants travaillent dans un domaine non réglementé. Une bonne unité de mesure de la qualité consiste à évaluer la satisfaction de la clientèle selon deux facteurs : l'opinion de la clientèle concernant la qualité des services, et le nombre de plaintes reçues relativement à des services précis.

L'OPINION DES CONSOMMATEURS

Soulignons d'abord que le Groupe d'étude reconnait que la population ne sait pas nécessairement si les services juridiques offerts par les agents parajuridiques indépendants sont adéquats ou de qualité. En effet, le public peut ne pas avoir une idée réaliste de la complexité ou de l'ambiguïté inhérente des lois. Nous avons constaté que les agents parajuridiques indépendants, contrairement aux avocats, ont tendance à se limiter à des services plutôt courants. Cependant, il ne sont pas pour autant à l'abri des erreurs, et des personnes qui n'ont jamais consulté d'avocat ou qui ne connaissent pas le système juridique peuvent ne pas se rendre compte de l'existence ou de la gravité de ces erreurs. Leur appréciation de la qualité des services rendus n'est pas nécessairement fiable. Il en va de même pour les consommateurs qui communiquent avec un agent pour un seul service en particulier; leur opinion peut ne pas s'appliquer à l'ensemble des pratiques des agents parajuridiques indépendants. Enfin, comme l'éventail des pratiques autorisées n'est pas défini de manière précise, les agents parajuridiques sont dans l'incertitude quant aux services qu'ils peuvent offrir et au niveau de compétence qu'ils sont censés détenir. Dans ces circonstances, l'opinion des

consommateurs à l'égard des agents parajuridiques indépendants ne peut être considérée comme fondée sur une norme uniforme.

Malgré tout, le Groupe d'étude s'est efforcé d'analyser l'opinion générale des consommateurs au sujet des services offerts par les agents parajuridiques indépendants. Nous avons demandé à des clients d'agents parajuridiques de participer aux audiences publiques et à des consultations en privé, nous avons procédé à des entrevues systématiques dans le cadre de l'étude empirique et nous avons étudié la satisfaction de la clientèle au moyen d'un sondage téléphonique mené auprès d'environ 500 ménages de la Communauté urbaine de Toronto choisis au hasard. Dans l'ensemble, nos recherches démontrent que les utilisateurs de services parajuridiques sont satisfaits et même très satisfaits des services reçus.

Par contre, nos recherches ont permis de découvrir des cas de pratiques parajuridiques inadéquates, frauduleuses et de mauvaise qualité. Nous avons reçu des plaintes au sujet d'entreprises parajuridiques indépendantes lancées par des personnes qui avaient peu d'expérience en affaires et qui avaient fermé pour des raisons financières, privant les clients de services. Mais ces cas sont rares, et nous ne croyons pas qu'ils donnent une bonne indication de la qualité générale des services qu'offrent les agents parajuridiques indépendants. Qu'il suffise de dire que même si les agents parajuridiques indépendants ne font pas l'objet d'un mécanisme réglementaire, la plupart des clients considèrent recevoir un service satisfaisant dans l'ensemble. Nous n'avons pas découvert une clientèle trompée par des individus peu scrupuleux, mais plutôt des agents parajuridiques indépendants qui, en grande majorité, travaillent fort et du mieux qu'ils le peuvent, ce qui explique pourquoi la plupart des clients semblent satisfaits de la qualité générale des services rendus.

L'EXERCICE NON AUTORISÉ DU DROIT CHEZ LES AGENTS PARAJURIDIQUES INDÉPENDANTS

Le Groupe d'étude a étudié de près le nombre de poursuites pour exercice non autorisé du droit intentées contre des agents parajuridiques indépendants en Ontario. Au départ, certains agents nous avaient demandé de conseiller à la Société du barreau l'adoption d'un moratoire sur les poursuites pour la durée de l'enquête, mais en raison de la responsabilité de la Société du barreau sur le plan légal et de notre rôle en tant que groupe d'étude, nous n'avons pas jugé pouvoir donner suite à cette demande. Nous nous sommes plutôt limités à la collecte de renseignements. Malgré notre statut de groupe d'étude indépendant institué par le procureur général de l'Ontario, il nous est apparu évident que comme les poursuites ont continué pendant le déroulement de l'enquête, de nombreux agents parajuridiques indépendants ont été réticents à nous offrir des renseignements pouvant nous aider à comprendre la nature de leurs activités. Le Groupe de travail a dû apaiser les craintes et les réticences de certains agents pour en arriver à s'informer sur les services qu'ils offrent.

POURSUITES INTENTÉES PAR LA SOCIÉTÉ DU BARREAU

Le Groupe de travail a tenté de déterminer le pourcentage de poursuites découlant de l'initiative de la Société du barreau en matière de politiques par rapport à celles qui découlaient de plaintes de consommateurs pour incompétence ou pratiques peu scrupuleuses. Le nombre de poursuites intentées contre les agents parajuridiques indépendants à la suite de plaintes de consommateurs constitue évidemment un moyen parmi tant d'autres de mesurer la perception qu'a le public de la qualité des services. Les poursuites intentées par la Société du barreau ne soulèvent pas tant la question de la compétence que celle de la réglementation ou du contrôle des activités parajuridiques indépendantes.

Selon la Société du barreau, nul ne peut se livrer à du travail juridique ou offrir des conseils ou des services juridiques sans autorisation. Étant donné qu'elle a le pouvoir d'intenter des poursuites, la Société du barreau détermine elle-même les actes visés par ces termes. Cependant, on ne peut plus dire que seuls les avocats font du travail juridique ou offrent des conseils ou services juridiques. Par exemple, certains comptables, gens d'affaires, conseillers fiscaux et autres rendent des «conseils juridiques» dans un certain sens, et pourtant leurs activités n'ont pas été examinées par la Société du barreau.

Il serait difficile pour le consommateur moyen de vivre normalement sans l'aide juridique et autre offerte par les comptables, conseillers fiscaux, agents d'immeubles, etc. Les consommateurs trouvent des renseignements utiles là où ils le peuvent; ils déterminent la valeur de ces renseignements et les utilisent pour gérer leur vie et prendre des décisions importantes. En d'autres mots, les consommateurs ont souvent l'occasion de recourir aux «conseils juridiques» offerts par des non-juristes qui ne soulèvent ni d'intérêt ni d'inquiétude de la part de la Société du barreau. D'autre part, beaucoup d'agents parajuridiques indépendants déplorent l'insistance des enquêteurs de la Société du barreau, qu'ils jugent excessive et injustifiée. Pour l'instant, nous nous contentons de souligner l'accent mis sur les poursuites intentées sans relâche contre les agents parajuridiques.

DOSSIERS DE CAS D'EXERCICE NON AUTORISÉ

L'examen de 155 dossiers ouverts de la Société du barreau portant sur des cas d'exercice non autorisé permet de dégager quelques tendances. La majorité des plaintes ont été formulées par des avocats, et non par des clients. même si on suppose qu'un client insatisfait d'un agent parajuridique indépendant pourrait avoir recours aux services d'un avocat qui se serait chargé de porter plainte auprès de la Société, nous avons constaté que dans la période d'environ trois ans (1986 à 1989) pendant laquelle ces plaintes ont été formulées, seulement 13 pour 100 avaient été déposées par des clients d'agents parajuridiques. Au total, 87 pour 100 des plaintes avaient été formulées par des avocats, des organismes gouvernementaux ou la Société du barreau elle-même.

En ce qui concerne la nature des plaintes, 86 pour 100 étaient fondées uniquement sur le fait que l'agent visé se livrait à l'exercice non autorisé du droit. Les quelques plaintes pour incompétence ou fraude concernaient un agent parajuridique qui avait cessé d'exploiter son entreprise. Bien que la Société du barreau ait l'obligation de surveiller toutes les formes d'activités juridiques non autorisées, les plaintes formulées contre les agents parajuridiques n'ont permis de révéler selon nous aucun danger notable pour la population. En effet, la grande majorité des clients des agents parajuridiques indépendants considèrent avoir reçu des services satisfaisants. Selon les renseignements recueillis par le Groupe d'étude, il serait inexact et trompeur de suggérer que de nombreux agents parajuridiques indépendants font preuve d'incompétence ou se livrent à des activités frauduleuses.

Cela ne veut pas dire pour autant que tous les agents parajuridiques indépendants fournissent des services de haute qualité. Il est évident que certains de leurs services se situent sous le seuil acceptable à cet égard. Cependant, dans l'ensemble, les agents parajuridiques indépendants, même sans formation officielle en droit, ont prouvé qu'ils pouvaient fournir efficacement des services courants qui présentent peu de risques, comme les représentations devant la Cour des petites créances et la Cour des infractions à la circulation et le recouvrement de dettes. Le fait que ces agents parajuridiques indépendants puissent fournir ce genre de services de manière efficace à un coût relativement bas constitue bien sûr la principale raison pour laquelle la population continue de faire appel à eux, entre autres motifs qui peuvent avoir une incidence importante sur l'ensemble du système juridique.

POURQUOI LES CONSOMMATEURS FONT APPEL AUX AGENTS PARAJURIDIQUES INDÉPENDANTS?

Notre enquête démontre clairement que depuis quelques années, la population se tourne en nombre croissant vers les agents parajuridiques indépendants pour obtenir certains services juridiques. Nous avons consacré beaucoup d'efforts à tenter d'expliquer cette tendance. Celle-ci varie selon le type de service juridique recherché, mais nous avons pu identifier des tendances générales. Bien que de nombreux clients choisissent un agent parajuridique indépendant pour régler un problème courant, ils demeurent prêts à engager un avocat pour des services plus complexes. Certaines personnes tentent de régler leurs problèmes eux-mêmes et veulent obtenir uniquement des conseils ou de l'orientation, alors que d'autres dépendent dans une plus grande mesure des services offerts par les agents parajuridiques indépendants. La clientèle et ses motivations varient; certains préfèrent les agents parce qu'ils ont été insatisfaits des services d'un avocat. La plupart apprécient le fait de pouvoir choisir parmi différents fournisseurs sur le marché des services juridiques.

L'OPINION DES CONSOMMATEURS À L'ÉGARD DES HONORAIRES

Quelle que soit la raison qui pousse un consommateur à demander l'aide d'un agent parajuridique indépendant, celle qui revient le plus souvent, et sur laquelle semble se fonder cette décision, réside dans les honoraires, qui sont inférieurs. On juge que des services comparables obtenus d'un avocat seraient plus onéreux. Cette opinion n'est pas toujours bien fondée, mais une grande majorité de la population considère que les honoraires des agents parajuridiques indépendants sont inférieurs à ceux des avocats lorsqu'il s'agit de services comparables. Le Groupe d'étude a étudié de près la question des honoraires, parce qu'il considère que des services juridiques moins coûteux seraient sans doute plus accessibles pour certains consommateurs.

Au cours des audiences publiques, de nombreux participants ont avoué que pour une raison ou pour une autre, ils s'abstenaient de consulter un avocat sauf en cas d'absolue nécessité. Dans certains cas, cette décision a eu des conséquences importantes. Certaines femmes séparées, par exemple, nous ont dit qu'elles souhaitaient divorcer le plus tôt possible, mais qu'elles préféraient maintenir leur relation plutôt que de consacrer beaucoup d'argent aux services d'un avocat. Lorsque ces femmes ont appris que les agents parajuridiques indépendants s'occupaient, entre autres choses, des divorces non contestés, elles se sont bientôt prévalu de ce service à un coût qu'elles considéraient raisonnable.

Les honoraires des avocats sont-ils réellement supérieurs à ceux qu'exigent les agents parajuridiques indépendants pour des services identiques ou semblables? En général, il semble que ce soit le cas. Malgré cette constatation, le Groupe d'étude rappelle que les honoraires exigés par les agents parajuridiques indépendants et les avocats en Ontario sont loin d'être uniformes. Il reconnaît également que les renseignements dont il dispose sur les honoraires des agents parajuridiques sont plus complets et sans doute plus précis que ses données sur les honoraires des avocats. Nous avons constaté que contrairement aux agents parajuridiques indépendants, de nombreux avocats ont hésité à publier ou à partager avec nous leur grille d'honoraires. Les agents parajuridiques, pour leur part, nous ont fourni volontiers ce renseignement, même si certains d'entre eux semblaient confondre les honoraires et les débours.

L'une des sources les plus révélatrices pour le Groupe d'étude a été une comparaison entre les honoraires des agents parajuridiques indépendants et ceux des bureaux d'assistance juridique (comme Jane Harvey and Associates à Toronto). M^me^ Harvey considère que de nombreux avocats utilisent un tarif semblable au sien. Cependant, bon nombre d'entre eux, de toute évidence, demandent des honoraires plus élevés que ceux qu'annoncent les bureaux

d'assistance juridique. Il est évident que les honoraires varient selon l'avocat et le cabinet, mais il est difficile de contredire l'opinion selon laquelle de nombreux avocats ontariens demandent des honoraires qui correspondent à la capacité de payer du marché ou du client.

De nombreux avocats considèrent que leurs honoraires sont très compétitifs par rapport à ceux des agents parajuridiques indépendants, mais en fait, les avocats demandent plus pour le même service que les agents parajuridiques. Cependant, les avocats offrent des services plus complets et plus avancés, ce que nos recherches confirment. Étant donné le niveau supérieur des services, il est certainement justifié d'exiger des honoraires plus élevés.

D'autre part, des consommateurs nous ont indiqué à plusieurs reprises que dans de nombreux cas, ils n'ont pas besoin de services aussi raffinés que ceux qu'offrent les avocats. Les consommateurs choisissent le niveau de service dont ils ont besoin et le prix qu'ils sont prêts à payer. Pour cette raison, l'absence de frais d'exploitation élevés chez les agents parajuridiques indépendants attire les consommateurs, qui supposent à juste titre que cela se traduit en honoraires inférieurs. Bien des consommateurs nous ont affirmé choisir les agents parajuridiques lorsqu'ils veulent résoudre rapidement un problème de routine pour respecter une exigence légale quelconque. Les services et compétences des avocats, selon bon nombre d'entre eux, devraient être réservés aux problèmes juridiques dont la complexité exige des services plus recherchés.

L'IMAGE DES AVOCATS AU SEIN DE LA POPULATION

L'image générale de la profession d'avocat constitue un autre facteur digne d'intérêt. Nos recherches révèlent que l'opinion de la population à l'égard des avocats est généralement négative, même si de nombreux consommateurs se disent satisfaits des services qu'ils ont reçu de leur avocat. La notion tenace selon laquelle les avocats s'intéressent d'abord à eux-mêmes et à

faire de l'argent constitue en quelque sorte une impression généralisée de la profession d'avocat. Qu'elle soit juste ou non, cette impression a beaucoup contribué à stimuler l'intérêt des consommateurs à l'égard des services qu'offrent les agents parajuridiques indépendants en Ontario.

L'allure détendue et dépouillée de bien des bureaux d'agents parajuridiques constitue un autre facteur dont les gens tiennent compte lorsqu'ils choisissent ce type de services juridiques. Bon nombre d'entre eux sont intimidés par l'ambiance et parfois même l'aménagement des cabinets d'avocats et préfèrent les bureaux plus simples des agents parajuridiques. Une telle atmosphère laisse croire aux consommateurs, à tort ou à raison, que l'agent parajuridique indépendant est moins occupé que l'avocat et qu'il aura le temps de se concentrer immédiatement sur le problème qu'ils auront à lui soumettre.

Comme on croit généralement que les avocats sont plus occupés que les agents parajuridiques indépendants, bien des consommateurs croient également que ceux-ci seront probablement plus intéressés ou plus sympathiques à leurs problèmes que les avocats, particulièrement pour les affaires courantes, que ces derniers pourraient être tentés de négliger. Les consommateurs semblent pouvoir distinguer les affaires simples des questions complexes; ils chargent un agent parajuridique indépendant des questions juridiques courantes et un avocat des affaires plus compliquées. De toute façon, ils apprécient beaucoup le fait de pouvoir faire ce choix.

Les infractions mineures au Code de la route constituent un exemple de ce que la population considère comme des affaires courantes pouvant être réglées par des agents parajuridiques indépendants. Les personnes qui recourent aux agents pour obtenir des conseils et être représentés pour ces infractions considèrent qu'il est illogique de demander à un avocat de passer son temps à la Cour des infractions à la circulation lorsque les honoraires

risquent d'être beaucoup plus élevés que l'amende éventuelle. On relève également comme exemple la Cour des petites créances; dans bien des cas, les parties considèrent que le coût d'un avocat pour une cause soumise à ce tribunal réduirait à presque rien ou même dépasserait les sommes adjugées. Dans certains cas, les agents parajuridiques indépendants offrent des services dans des domaines du droit que les membres du barreau ne considèrent plus rentables ou ont abandonné. Dans ce contexte, les agents parajuridiques indépendants se sont donné un rôle acceptable et répondent à la demande. Grâce à la publicité et à leurs services «de base», ainsi qu'à leur volonté de défendre un grand nombre de causes mineures délaissées par certains avocats, les agents parajuridiques peuvent répondre aux besoins de certains consommateurs à un coût raisonnable.

LA CROISSANCE ET LE DÉVELOPPEMENT ÉVENTUELS DES SERVICES PARAJURIDIQUES INDÉPENDANTS EN ONTARIO

La conséquence immédiate de l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario dans la cause POINTTS a été de rendre légitimes certains travaux de représentation effectués par des non-juristes. Cependant, cette cause pourrait également faire en sorte que les agents parajuridiques indépendants puissent rendre des services dans des domaines du droit non abordés dans l'arrêt POINTTS, où le risque pour la population n'est pas plus grand et peut-être même moindre que les travaux maintenant autorisés par le tribunal. Par exemple, certains juges de paix et la Provincial Prosecutors Association sont d'avis que les agents parajuridiques indépendants ont un rôle légitime à jouer dans la résolution d'infractions ou de contestations délictuelles ou quasi-délictuelles mineures. Les procureurs ont calculé que ces dernières années, près de 20 pour 100 des défendeurs dans des causes criminelles mineures dans le comté de York ont été représentés par des agents parajuridiques

indépendants. Les juges de paix et les procureurs aimeraient que les agents parajuridiques indépendants reçoivent une meilleure formation, particulièrement en art de plaider, mais ils n'ont pas eu de difficulté à s'adapter à leur présence dans les causes criminelles mineures.

L'évolution des activités parajuridiques indépendantes dans le domaine des délits et quasi-délits mineurs soulève une question d'importance fondamentale pour le Groupe d'étude. Si les agents parajuridiques indépendants constituent des représentants compétents devant les tribunaux civils et criminels inférieurs, ne peuvent-ils pas également rendre des services de qualité comparable concernant d'autres questions juridiques courantes? Il est évident que les agents parajuridiques indépendants offrent déjà un éventail de services à la population, la plupart étant de routine ou à risque relativement faible. Si l'on permet aux agents parajuridiques indépendants de continuer d'offrir ces services, en les mettant à l'abri de toute poursuite mais en les soumettant à des règlements appropriés, une nouvelle source de services juridiques à coût compétitif sera alors offerte aux consommateurs de l'Ontario pour régler certaines questions bien définies.

Nous pouvons maintenant déterminer les domaines dans lesquels pourraient travailler les agents parajuridiques indépendants. Nous nous rendons compte qu'il sera difficile d'établir des limites précises entre différents services. Cependant, cela ne doit pas nous empêcher de proposer un plan de prestation des services juridiques visant à améliorer l'accès de la population au processus juridique dans la province. Avec l'établissement d'un régime de réglementation rationnel mais minimal, l'Ontario pourrait reconnaître et approuver officiellement le droit des agents parajuridiques indépendants de fournir un éventail limité de services juridiques, et par là même permettre un meilleur accès au système juridique tout en protégeant adéquatement le consommateur.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES QUANT À LA DEMANDE DE SERVICES PARAJURIDIQUES INDÉPENDANTS EN ONTARIO

Il y a environ dix ans, le Comité des associations professionnelles de l'Ontario a été appelé à étudier, entre autres questions, la situation des agents parajuridiques[4]. À cette époque, le Comité a conclu que le recours aux agents parajuridiques supervisés dans les cabinets d'avocats avait augmenté, mais pas au point de nécessiter une réglementation précise. À la suite d'un bref examen des activités des agents parajuridiques indépendants, le Comité n'a pas considéré nécessaire de formuler des recommandations visant à les autoriser, et a décidé que la prestation de tous les services juridiques devait continuer de relever de la profession d'avocat, sous l'égide de la Société du barreau. Le Comité a énoncé des motifs qui étayaient solidement sa position. C'était il y a dix ans; depuis, beaucoup de choses ont changé sur le marché des services juridiques. À l'époque du rapport du Comité des associations professionnelles, il y avait très peu d'agents parajuridiques indépendants en Ontario. Aujourd'hui, ils occupent une part importante du marché des services juridiques.

Dans l'ensemble, les renseignements que nous avons recueillis depuis un an étayent l'hypothèse selon laquelle, dans certains cas, les agents parajuridiques indépendants répondent aux besoins des consommateurs. Comme nous avons tenté de le démontrer, le développement des services parajuridiques en Ontario est attribuable à un certain nombre de facteurs. L'ampleur actuelle de ces services est telle que nous croyons qu'ils peuvent aider à répondre aux besoins de la population, dans la mesure où ils sont convenablement régis. Surtout, nous croyons qu'un mécanisme réglementaire coûteux ou complexe pourrait annuler les avantages possibles de l'amélioration de l'accès à certains services juridiques à un coût raisonnable.

---

4. Voir *The Report of the Professional Organizations Committee*, ministère du Procureur général de l'Ontario, 1980, p.72 et suiv.

Pour tenter de prévoir les répercussions économiques des services parajuridiques indépendants, il faut se livrer à des analyses et à des spéculations sur une foule de facteurs complexes, notamment la nature du mécanisme de réglementation qui serait imposé aux agents. La réglementation aura des effets importants sur les services parajuridiques indépendants en ce qui a trait à la qualité et au coût des services. L'économie dans son ensemble influera également sur l'étendue des activités des agents. La réglementation est abordée en détail dans le chapitre suivant. Pour le moment, le Groupe d'étude se contente d'observer, en se fondant sur la somme des renseignements reçus, que les agents parajuridiques indépendants ont en général réussi à fournir au consommateur une nouvelle source de certains services juridiques. Dans le mesure où la population est suffisamment protégée, les agents parajuridiques indépendants devraient être autorisés à continuer de fournir un éventail défini de services au public.

3

LA RÉGLEMENTATION DES AGENTS PARAJURIDIQUES INDÉPENDANTS EN ONTARIO

INTRODUCTION À LA RÉGLEMENTATION

Le Groupe d'étude recommande que les agents parajuridiques indépendants soient autorisés à poursuivre leurs activités en Ontario, mais qu'ils fassent l'objet de règlements officiels. À notre avis, le modèle de réglementation idéal restreindrait le moins possible les agents étant donné les services limités et à risque faible qu'ils offrent à la population. Le régime de réglementation évoluera sans doute avec les années, mais il n'a pas à être aussi rigoureux ou complexe que celui qui gouverne la profession d'avocat en Ontario. Pour répondre aux besoins de la population, qui doit disposer d'un meilleur accès aux services juridiques, ce régime doit être le plus léger possible, tout en offrant une certaine protection contre les abus éventuels dans la prestation de ces services.

INTERDICTION ÉVENTUELLE DES AGENTS PARAJURIDIQUES INDÉPENDANTS ET EXPANSION DES CLINIQUES D'AIDE JURIDIQUE

Avant de recommander la réglementation des agents parajuridiques indépendants, le Groupe d'étude a envisagé et finalement rejeté l'interdiction des activités parajuridiques indépendantes et leur remplacement par d'autres types de services juridiques. On a suggéré au Groupe d'étude d'assurer l'expansion des cliniques communautaires d'aide juridique en leur confiant la

plupart ou la totalité des services offerts actuellement par les agents parajuridiques indépendants. Ce plan viserait à offrir au consommateur, moyennant des frais, des services parajuridiques supervisés en clinique. Les agents parajuridiques ne seraient donc plus indépendants. Bien que ce plan présente un certain intérêt, le Groupe d'étude a décidé de ne pas le recommander, en partie parce qu'il serait impossible à appliquer sans apporter des changements considérables à la structure du réseau des cliniques et sans un apport financier généreux de la part du gouvernement provincial. Surtout, le Groupe d'étude considère qu'une restructuration des cliniques communautaires d'aide juridique effectuée de manière à leur permettre de rendre des services contre rémunération ferait en sorte que la raison d'être de l'aide juridique, qui consiste à aider les personnes qui n'ont pas les moyens de se payer des services juridiques, serait remise en cause.

AUCUNE RÉGLEMENTATION OFFICIELLE

Le Groupe d'étude a également envisagé et finalement rejeté les plaidoyers (parfois éloquents) de ceux qui croient que les agents parajuridiques indépendants ne devraient être soumis à aucune réglementation. Selon ces personnes, seules les forces du marché devraient encadrer les services parajuridiques indépendants, parce qu'en définitive, elles ne feront place qu'aux services compétitifs et acceptables. Ces apôtres du marché libre soutiennent également que toute forme de réglementation gouvernementale serait à la fois coûteuse et inutile pour le moment. Ils soulignent qu'actuellement, en l'absence de réglementation, peu de données fiables suggèrent que les agents parajuridiques indépendants causent du tort à la population. Par ailleurs, ils affirment que l'adoption de règlements entraînera inévitablement l'augmentation des frais de fonctionnement des agents parajuridiques indépendants, qui se répercutera sur les honoraires facturés (et également des coûts supplémentaires pour le gouvernement), réduisant ainsi la capacité des agents parajuridiques indépendants de fournir un éventail précis et limité de services à bas prix.

Tout en rejetant les arguments en faveur du statu quo, le Groupe d'étude reconnaît que le consommateur pourrait fort bien faire face à une augmentation des honoraires; ainsi, la réglementation pourrait rendre les services des agents parajuridiques indépendants moins abordables et moins accessibles. Cependant, il faut juger des coûts d'un service en regard de sa qualité, et nous sommes d'avis qu'il est nécessaire de formuler des règlements pour protéger la population contre des pratiques frauduleuses ou relevant de l'incompétence. Bien qu'il semble que les activités parajuridiques indépendantes non réglementées n'aient pas donné lieu aux abus que redoutaient bien des avocats, la réglementation fera en sorte que les clients ayant subi un préjudice auront des recours, sans pour autant être tenus de s'adresser aux tribunaux.

La réglementation permettra aux agents parajuridiques indépendants d'améliorer leur image et leur crédibilité auprès de la population et permettra enfin l'établissement d'une base de données qui rendra possible la surveillance et l'amélioration continues de leurs activités. La réglementation mettra également fin aux incertitudes actuelles quant à la signification «d'exercice non autorisé», et par là même aux désaccords constants entre la Société du barreau et les agents parajuridiques indépendants au sujet des restrictions à apporter aux services parajuridiques.

RÉGLEMENTATION MINIMALE

Après avoir décidé qu'il était essentiel de soumettre les agents parajuridiques indépendants à une certaine forme de réglementation, le Groupe d'étude a tenté de déterminer l'étendue du contrôle qui suffirait à protéger la population tout en garantissant l'accès à des services abordables. En définitive, nous avons conclu qu'il est préférable de maintenir ce contrôle au minimum. Une réglementation trop lourde pourrait assurer la prestation de services de qualité, mais au détriment de l'accessibilité; son absence signifierait l'inexistence de toute norme minimale de service.

Tout en recommandant une réglementation minimale, le Groupe d'étude s'oppose au modèle de direction autonome très structuré en usage chez les

avocats. Le fait que les agents parajuridiques indépendants remplissent des tâches moins complexes, qu'ils ne sont pas reconnus comme exerçant une profession et que la population court moins de risques permet d'adopter un mode de réglementation différent, d'autant plus qu'une réglementation trop stricte aurait sans doute pour conséquence d'empêcher toute amélioration de l'accès aux services juridiques. La réglementation des services parajuridiques indépendants en Ontario ne devrait pas entraîner leur disparition, car ils constituent une solution de rechange viable et à bas prix pour les consommateurs de services juridiques.

Le Groupe d'étude reconnaît qu'une réglementation, quelle qu'elle soit, pourrait entraîner une réduction du nombre d'agents parajuridiques indépendants en Ontario et un appauvrissement des possibilités qui s'offrent aux consommateurs qui recherchent des services juridiques abordables. Encore une fois, soulignons que nous avons tenté d'arriver à un compromis entre deux principes directeurs : la protection de la population contre les activités frauduleuses ou relevant de l'incompétence, et l'accès de la population à des services juridiques pratiques et abordables. Dans ce contexte, le Groupe d'étude a étudié en profondeur tous les régimes de réglementation possibles, qui sont abordés dans les pages suivantes.

POSSIBILITÉS EN MATIERE DE RÉGLEMENTATION

Les régimes de réglementation qui pourraient servir à ordonner et à rationaliser les activités parajuridiques en Ontario comprennent l'enregistrement, la délivrance de permis et l'accréditation. Nous remercions les nombreux intéressés qui nous ont remis des mémoires détaillés et exhaustifs sur ce sujet. Chacun de ces régimes a ses inconvénients; aucun n'est une panacée qui garantit à la population une protection absolue contre les abus. L'expérience des avocats démontre hors de tout doute que la société n'est jamais complètement protégée contre l'incompétence et le manque de professionnalisme. Malgré son régime complexe de délivrance de permis, la

Société du barreau du Haut-Canada reconnaît qu'elle ne peut offrir aux consommateurs une protection totale contre l'incompétence ou même les délits commis par quelques membres du barreau. En 1988, par exemple, la Société du barreau a reçu environ 3700 plaintes concernant la conduite de ses membres, et a elle-même émis 138 plaintes pour faute professionnelle ou mauvaise conduite[1]. Le Groupe d'étude a alors eu pour tâche d'identifier le régime de réglementation qui conviendrait le mieux à la nature des activités qu'exercent les agents parajuridiques indépendants.

Nous avons déjà souligné que les agents parajuridiques indépendants de l'Ontario tendent à s'intéresser surtout aux services juridiques ne comportant que peu de risques. Dans l'ensemble, ils rendent ces services de manière compétente même en l'absence de réglementation, à un coût généralement abordable. Dans ces circonstances, le Groupe d'étude ne croit pas nécessaire d'adopter un régime complexe d'attribution de permis. Néanmoins, nous pensons qu'une certaine forme d'enregistrement est essentielle comme moyen de contrôler et d'étudier les activités actuelles et futures des agents parajuridiques indépendants ontariens au nom des consommateurs et qu'elle devrait faire l'objet d'une loi.

RÉGIME D'ENREGISTREMENT PROPOSÉ

Nous avons énoncé plus haut les raisons pour lesquelles notre étude des

---

[1] Société du barreau du Haut-Canada, *Annual Report*, 1988, p. 10. La nature des plaintes a été établie selon les termes suivants : «la plainte la plus courante est formulée contre l'avocat qui néglige de communiquer avec ses clients. On relève également le fait de ne pas respecter ses obligations financières, les retards, la négligence, le fait de ne pas tenir les clients informés, les honoraires, le fait de ne pas se conformer à ses engagements ou de ne pas suivre les directives du client, la mauvaise conduite et les conflits d'intérêts.

La Société a reçu un nombre égal de plaintes des domaines de l'immobilier et du droit civil. Ensemble, elles comptent pour 66 pour 100 des plaintes. Les questions relatives au droit matrimonial et aux testaments et successions comptaient pour 25 pour 100. Le reste était réparti dans les domaines du droit criminel, administratif et commercial.»

activités parajuridiques indépendantes en Ontario a été entravée par la rareté de données concrètes et vérifiables sur le sujet. même aujourd'hui, après plus d'une année de recherches, notre connaissance des activités parajuridiques indépendantes en Ontario, bien que considérable, demeure incomplète. Le but principal d'un régime de réglementation serait de recueillir et de diffuser des renseignements exacts et à jour sur la prestation des services juridiques par les agents parajuridiques indépendants. Ces renseignements sont essentiels pour améliorer le processus de réglementation et pour répondre aux besoins changeants des agents parajuridiques indépendants et des consommateurs. Ils permettront également de changer l'image actuelle des services parajuridiques, qui s'apparente à celle d'un «marché noir».

ENREGISTREMENT

Par conséquent, le Groupe d'étude recommande que tous les agents parajuridiques indépendants s'enregistrent auprès d'un organisme directeur avant de pouvoir exercer leurs activités. Toute personne devrait autorisée à rendre des services parajuridiques indépendants sous réserve des conditions suivantes :

- bonnes moeurs,
- enregistrement auprès du registrateur des agents parajuridiques indépendants,
- paiement de cotisations selon le ou les domaines de spécialisation, et
- respect des règles d'exercice établies par le registrateur.

Le Bureau du registrateur des agents parajuridiques indépendants ainsi que ses fonctions et responsabilités sont abordés plus loin dans le présent chapitre. Le Groupe d'étude propose qu'à la suite de l'enregistrement, l'agent

parajuridique indépendant soit autorisé à exercer des fonctions bien définies (voir le chapitre 5) et soit à l'abri de toute poursuite pour exercice non autorisé en vertu de l'article 50 de la *Loi sur la Société du barreau*. Plus loin, au chapitre 6, nous suggérons des mécanismes visant la discipline des agents parajuridiques indépendants et la protection des consommateurs qui devraient faire partie du régime de réglementation.

Le régime que propose donc le Groupe d'étude constitue en définitive un système d'enregistrement. Ainsi, aucune personne ne pourrait offrir des services parajuridiques indépendants sans être enregistrée. Néanmoins, ce processus devrait être assez accessible et n'être fonction que des exigences de scolarité (ou l'équivalent) établies au chapitre 4 du présent rapport. Le Groupe d'étude croit qu'en présence de règles d'exercice bien définies, d'une bonne séparation des tâches et d'un registrateur efficace et compétent, le modèle d'enregistrement que nous proposons est réalisable.

STRUCTURE ET ADMINISTRATION DU RÉGIME D'ENREGISTREMENT

Après avoir conclu qu'un système d'enregistrement simple convenait le mieux aux fins de la réglementation des agents parajuridiques indépendants, le Groupe d'étude a déterminé le bureau ou l'organisme qui serait chargé de la structure et de l'administration du système. Sur cette question importante, nous avons étudié de nombreuses possibilités et reçu beaucoup de conseils. Certains ont suggéré que le régime de réglementation soit administré par la Société du barreau du Haut-Canada. D'autres, opposés à la participation de la Société du barreau, considèrent que l'application du régime de réglementation devrait relever d'un ministère, comme celui du procureur général ou de la Consommation et du Commerce. D'autres encore sont d'avis que les agents parajuridiques indépendants, comme les avocats, devraient avoir le droit de se diriger de façon autonome. Nous avons évalué attentivement les avantages et les lacunes de chacune de ces recommandations et nous avons conclu que

dans l'ensemble, le ministère de la Consommation et du Commerce est le mieux placé pour contrôler la réglementation des agents parajuridiques indépendants en Ontario. Les motifs de cette recommandation figurent dans les pages suivantes.

a) La Société du barreau

Bon nombre de particuliers et d'organismes, en particulier les avocats, ont fortement conseillé au Groupe d'étude que la réglementation des agents parajuridiques indépendants se fasse sous l'égide de la Société du barreau du Haut-Canada. C'était là l'une des principales caractéristiques du projet de loi 42 qui, évidemment, n'a pas été adopté. Selon cet argument, il ne serait pas sage de diviser le marché des services juridiques parmi des organismes de réglementation différents, car cela pourrait donner lieu à des politiques incohérentes et contradictoires. La Société du barreau, qui réglemente le marché des services juridiques depuis de nombreuses années, semblait pour beaucoup le meilleur organisme à qui confier le contrôle des agents parajuridiques indépendants.

Cependant, la Société du barreau, dans le mémoire qu'elle a présenté au Groupe d'étude, fait savoir qu'elle ne tient pas à assumer le rôle d'organisme de réglementation des agents parajuridiques indépendants. D'ailleurs, la Société du barreau pourrait se trouver dans des situations délicates lorsqu'elle devra prendre des décisions où les intérêts des agents parajuridiques indépendants et ceux des avocats seront en conflit. Néanmoins, la Société devrait être représentée au sein d'un organisme consultatif qui travaillerait en collaboration avec le registrateur des agents parajuridiques indépendants pour la formulation et l'application de politiques et de règlements sur les agents parajuridiques indépendants en Ontario. À ce titre, la Société du barreau pourra notamment aider à réduire ou à éliminer les différends éventuels entre les avocats et les agents parajuridiques indépendants sur le plan des politiques. Cependant, outre ce rôle consultatif, la Société du barreau ne devrait exercer aucune autorité sur les agents parajuridiques indépendants en Ontario.

b) Direction autonome

Le Groupe d'étude a également envisagé l'autonomie comme structure administrative, mais considère que cette structure ne convient pas au secteur des services parajuridiques, surtout parce que les agents n'ont pas de statut professionnel et que l'expansion de leurs activités s'est produite très récemment. Les agents parajuridiques indépendants de l'Ontario ont déjà constitué des associations de fait et certains ont formé des groupes non officiels, mais aucun de ces organismes ne peut exercer de contrôle administratif dans l'ensemble de la province, et il est peu probable que cette situation change dans un avenir rapproché. Cependant, le Groupe d'étude encourage les agents parajuridiques indépendants de la province à poursuivre le développement de leurs associations non officielles. Ce processus d'organisation est essentiel pour maintenir la confiance de la population à l'égard des services parajuridiques indépendants; son absence pourrait entraîner la demande de règlements plus sévères que ne le prévoit la réglementation minimale que nous proposons.

c) Le ministère du Procureur général

Le ministère du Procureur général est sans doute le ministère qui connaît le mieux la nature particulière des services parajuridiques indépendants. En effet, c'est le procureur général lui-même qui a créé le Groupe d'étude parce que selon lui, le gouvernement avait besoin d'en savoir plus sur l'envergure des activités parajuridiques dans la province. Cependant, le ministère du Procureur général, bien qu'intéressé à la formulation d'une politique sur les agents parajuridiques indépendants, n'est pas à prime abord un organisme de réglementation et n'a pas beaucoup d'expérience dans la structuration ou l'administration d'organismes de réglementation. Selon nous, il ne devrait donc pas se charger de l'administration du régime de réglementation des agents parajuridiques indépendants.

INDÉPENDANCE DES AGENTS PARAJURIDIQUES

On pourrait également prétendre que les agents parajuridiques pourraient s'exposer, aux yeux de la population, à une influence ou à un contrôle gouvernemental excessif s'ils devaient relever directement du ministère du Procureur général. Ce dernier, à titre de principal avocat de la Couronne, a le devoir de défendre les intérêts légitimes de la société et du gouvernement. Il ne serait pas approprié pour lui de défendre les intérêts du gouvernement et, en même temps, de régir des personnes qui pourraient contester la position du gouvernement devant les tribunaux ou ailleurs.

d) Le ministère de la Consommation et du Commerce

Même si nous suggérons que le ministère du Procureur général ne soit pas chargé de réglementer les agents parajuridiques indépendants, cela ne veut pas dire pour autant que ces derniers devraient être libres de tout contrôle gouvernemental. Leurs activités ne seraient pas entravées de manière significative par une réglementation minimale assurée par un autre service gouvernemental. L'établissement de lignes directrices et d'un organisme de réglementation spécial permettra de garantir aux agents parajuridiques le degré d'indépendance nécessaire pour se livrer normalement à leurs activités.

Comme nous l'avons suggéré, l'administration des agents parajuridiques indépendants devrait relever d'un ministère provincial autre que celui du procureur général. Le meilleur choix nous semble être le ministère de la Consommation et du Commerce, qui a comme mandat principal la protection des consommateurs dans le secteur des services et celui des petites entreprises. Dans l'ensemble, nous croyons que la réglementation des agents parajuridiques indépendants serait effectuée de manière très efficace dans le même contexte. Le modèle d'enregistrement que nous proposons ressemble en plusieurs points à celui qu'utilise actuellement le ministère de la Consommation et du Commerce.

Récemment, le ministère s'est montré intéressé à consolider à l'intérieur d'une même loi différentes mesures de protection des consommateurs dans une variété d'industries, de commerces et d'entreprises[2]. En raison de cette initiative importante du ministère, le Groupe d'étude croit qu'il serait souhaitable d'inclure la réglementation des services parajuridiques indépendants dans le mandat général du ministère de la Consommation et du Commerce, qui consiste à adopter des règlements dans le but de protéger les consommateurs. Nous recommandons que nos propositions en matière de réglementation soient incorporées à cette procédure sous réserve des modifications appropriées. Les services rendus par les agents juridiques présentent des caractéristiques spéciales et uniques qui les distinguent d'autres services commerciaux, mais nous ne croyons pas que ces divergences justifient une réglementation qui s'écarte des principes généraux de protection du consommateur dans l'ensemble du monde des affaires, compte tenu des activités auxquelles se livrent les agents parajuridiques indépendants. Quoi qu'il en soit, la consolidation des lois sur la protection du consommateur se concrétise, le ministère reconnaît qu'il devrait sans doute formuler des règlements spécifiques aux différentes industries ou entreprises. Cette approche est compatible avec le processus de réglementation que nous proposons.

CONSOLIDATION DES MESURES DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS

e) Le Bureau du registrateur des agents parajuridiques indépendants et son conseil consultatif

Le processus de réglementation recommandé devrait être dirigé par une personne occupant le poste de registrateur des agents parajuridiques

2. Ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario, *Legislative Review Project*, 1988.

indépendants qui serait chargée de l'enregistrement des agents et du contrôle du régime. Le registrateur devrait tenir un registre à jour de tous les agents parajuridiques indépendants dans la province et diriger le processus disciplinaire adopté dans le cadre d'une loi. L'une des fonctions les plus importantes du registrateur serait d'appliquer les lignes directrices en matière de réglementation qui établissent les domaines dans lesquels peuvent travailler les agents parajuridiques indépendants.

CONSEIL CONSULTATIF

Pour le contrôle du régime et la formulation des lignes directrices, le registrateur devrait profiter de l'aide d'un conseil consultatif composé d'un représentant du milieu juridique (de la Société du barreau), d'un membre d'une association d'agents parajuridiques indépendants, d'un particulier, d'un représentant du bureau du procureur général et d'un juriste. Le registrateur proviendrait du milieu juridique et serait un avocat ayant plusieurs années d'expérience pratique ou pertinente.

Le registrateur exercerait ses activités selon le cadre réglementaire s'appliquant au ministère de la Consommation et du Commerce. Le plus grand nombre de politiques possible serait enchâssé dans la loi et les règlements d'habilitation afin que le registrateur soit relativement libre des questions politiques dans l'exercice délicat des fonctions et responsabilités du bureau. Cependant, le budget du Bureau du registrateur devrait être approuvé par le ministère de la Consommation et du Commerce, et tous les règlements autorisés par la loi d'habilitation devraient être approuvés par le lieutenant-gouverneur en conseil. Le registrateur devrait également soumettre un rapport annuel au Conseil des ministres, et ce rapport devrait être déposé à l'Assemblée législative.

En résumé, le Groupe d'étude recommande la création d'une structure minimale de réglementation qui soit efficace. Le registrateur devrait disposer des pouvoirs nécessaires pour exercer les activités du bureau de manière

directe et efficace. Loin de représenter des intérêts particuliers, le registrateur doit être perçu comme représentant l'intérêt public. Dans un tel contexte, libre de toute bureaucratie importante et sous l'égide d'un registrateur ayant le pouvoir d'établir et d'appliquer des règlements, les consommateurs de services juridiques de la province auraient facilement accès aux services des agents parajuridiques indépendants tout en sachant que leurs intérêts sont suffisamment protégés.

4

L'ÉDUCATION ET LA FORMATION DES AGENTS PARAJURIDIQUES INDÉPENDANTS

INTRODUCTION

À l'heure actuelle, les agents parajuridiques indépendants de l'Ontario ne sont pas soumis à des exigences sur la scolarité ou la formation. Il n'est donc pas étonnant que nous ayons constaté, comme nous l'avons indiqué au chapitre 2, que la plupart des agents parajuridiques indépendants actuels n'ont pas étudié le droit dans un établissement d'enseignement avant de se lancer. Leur formation officielle présente des lacunes non seulement en raison de l'absence de programmes d'étude structurés, mais également parce qu'ils n'ont pas un accès facile à des sources de renseignements non officiels.

Il nous semble évident que les agents parajuridiques indépendants serviraient mieux la population s'ils disposaient d'un meilleur accès aux renseignements juridiques. Il s'agit de déterminer si ces lacunes sur le plan de

l'éducation et de la formation seraient envisagées le mieux à l'intérieur ou à l'extérieur du processus de réglementation. En d'autres mots, devrait-on créer un programme d'éducation et de formation spécifique pour les agents parajuridiques indépendants, et devrait-on rendre ce programme obligatoire?

L'ÉDUCATION ET LA FORMATION DEVRAIENT-ELLES ÊTRE OBLIGATOIRES?

Le Groupe d'étude a étudié diverses possibilités relativement à l'éducation et à la formation des agents parajuridiques indépendants et a envisagé comment concevoir pour eux un programme idéal. Nous avons consulté un certain nombre d'éducateurs, notamment dans les collèges communautaires, et nous croyons qu'un programme d'enseignement du droit pourrait voir le jour, à condition d'être conçu par des spécialistes. Par conséquent, nous recommandons qu'un programme d'éducation et de formation ou son équivalent soit exigé pour l'enregistrement à titre d'agent parajuridique indépendant en Ontario.

ACCESSIBILITÉ DES PROGRAMMES D'ENSEIGNEMENT

La plupart des observateurs sont d'avis que l'éducation et la formation devraient constituer l'élément clé de tout régime de réglementation. Ils ont relevé des cas où les agents parajuridiques indépendants auraient rendu des services inadéquats et ont suggéré que ces lacunes (difficultés en art de plaider, par exemple) pourraient être comblées par une formation suffisante. Nous reconnaissons volontiers que les agents parajuridiques indépendants qui représentent leurs clients devant des tribunaux judiciaires inférieurs et des tribunaux administratifs tireraient profit de cours en art de plaider, de même que de formation en exploitation d'une petite entreprise. S'ils reçoivent une éducation et une formation suffisantes, les agents parajuridiques indépendants pourront sans doute fournir des services de meilleure qualité dans la plupart des domaines dans lesquels ils exercent leurs activités. L'accessibilité à

l'éducation et à la formation pour les agents parajuridiques indépendants constitue donc selon nous une priorité. Étant donné le nombre limité d'activités que nous recommandons de confier aux agents parajuridiques indépendants, le programme scolaire obligatoire n'a pas à être aussi long ou approfondi que celui des étudiants en droit. Néanmoins, un programme de formation de deux ans offert par les collèges communautaires ou l'équivalent en expérience pertinente semble approprié.

COÛT DES PROGRAMMES D'ENSEIGNEMENT

Nous reconnaissons que le coût que représenterait pour les étudiants un programme obligatoire de deux ans pourrait en décourager beaucoup à s'engager dans cette voie, et finir par faire augmenter le coût des services des agents parajuridiques indépendants. Cependant, un tel programme permet de garantir que les agents parajuridiques indépendants enregistrés ont acquis une certaine compétence pour pouvoir exercer leur métier.

STRUCTURE DU PROGRAMME D'ÉTUDES

Le programme collégial de deux ans devrait être structuré de manière semblable à celui qui s'adresse aux étudiants voulant devenir clercs d'avocat dans des établissements tels que le Collège Durham. Évidemment, le programme destiné aux clercs de droit devra être modifié pour refléter la matière et les procédures qui s'appliquent aux services parajuridiques. Nous recommandons que les responsables du programme de clercs d'avocat rencontrent le registrateur des agents parajuridiques indépendants et le conseil consultatif du registrateur pour établir le programme destiné aux agents parajuridiques indépendants. Les responsables de la conception du programme pourraient envisager une structure prévoyant une année d'études générales en droit suivie d'une année d'études dans des domaines spécialisés. Quoi qu'il en soit, ce programme d'études se rapportera sans doute directement aux domaines d'exercice et aux deux voies d'enregistrement identifiés au chapitre 5.

L'imposition de cette exigence quant à la formation et à l'éducation aura des répercussions importantes sur les quelques 750 agents parajuridiques

indépendants de l'Ontario. Avant de décider si les agents qui exercent actuellement leurs activités répondent aux normes minimales et s'ils peuvent continuer à offrir des services, le registrateur des agents parajuridiques indépendants devrait évaluer attentivement leur expérience au cas par cas. Nous prévoyons que le plus souvent, le registrateur n'hésitera pas à conclure que les agents actuels satisfont aux exigences minimales dans leur domaine. L'organisme POINTTS, par exemple, exige de ses membres dix années d'expérience en tant qu'agents de police et des connaissances suffisantes sur la procédure de la Cour des infractions à la circulation. Selon nous, il suffit de respecter ces critères pour s'inscrire dans le but de représenter des clients pour des infractions au Code de la route et des affaires quasi-délictuelles.

PARRAINAGE DES AGENTS ACTUELS

Il serait possible d'établir un mécanisme de parrainage, par lequel tout agent parajuridique indépendant en Ontario pourrait demander au registrateur l'autorisation d'exercer dans un ou plusieurs domaines sans avoir à s'inscrire au programme obligatoire de deux ans. Les agents parajuridiques indépendants voulant obtenir une exemption doivent prouver au registrateur qu'ils possèdent les aptitudes et l'expérience minimales nécessaires pour exercer leur métier dans certains domaines précis. Le registrateur, avec l'aide du conseil consultatif, devrait être libre d'établir des critères d'enregistrement appropriés; nous croyons qu'un minimum de deux années d'expérience dans un domaine d'exercice autorisé constitue une norme acceptable. On pourrait également envisager la tenue d'un examen d'admission lorsque le registrateur n'est pas certain qu'une personne satisfait aux critères ou dans les cas où un agent parajuridique conteste la décision du registrateur.

NOUVEAUX AGENTS

Les personnes qui n'exercent pas actuellement le métier d'agent parajuridique indépendant mais qui voudraient se lancer dans ce domaine avant l'établissement du programme collégial obligatoire doivent également démontrer au registrateur qu'ils satisfont aux critères. Par exemple, certains agents parajuridiques qui travaillent actuellement sous supervision pourraient un jour devenir indépendants. Bon nombre d'entre eux, mais pas tous, ont

suivi le programme de clerc d'avocat d'une durée de deux ans. Le registrateur des agents parajuridiques indépendants devra élaborer des critères d'évaluation des qualifications des agents parajuridiques supervisés dans les domaines d'exercice ouverts aux agents parajuridiques indépendants. Cependant, nous suggérons que les agents parajuridiques supervisés puissent s'inscrire dans des domaines particuliers qui se rapprochent de ceux dans lesquels ils ont déjà travaillé, pourvu qu'ils possèdent un certificat ou un diplôme de clerc d'avocat et un an d'expérience pratique dans un cabinet d'avocats ou une clinique juridique, ou bien deux ans d'expérience.

Certaines personnes qui voudront exercer leur métier dans un domaine particulier en fonction de leurs connaissances ou de leur expérience dans ce domaine devront aussi démontrer leur compétence au registrateur. Par exemple, un ancien agent d'immigration d'expérience peut demander au registrateur l'autorisation d'offrir des services parajuridiques indépendants à titre de conseiller en immigration, ou un comptable agréé pourrait demander d'exercer le métier d'agent parajuridique pour régler de simples constitutions en société. Le registrateur devra évaluer les qualifications de ces personnes au cas par cas et déterminer dans quels domaines, le cas échéant, elles seront autorisées à exercer le métier d'agent parajuridique indépendant. À cette fin, il serait également utile de recourir à l'examen au cours du processus d'évaluation. Ainsi, pour déterminer l'admissibilité des personnes qui n'ont pas suivi le programme d'éducation et de formation de deux ans, nous recommandons que le registrateur dispose d'une bonne marge de manoeuvre pour établir l'équivalence de l'expérience de travail ou de la scolarité.

Nous concluons donc que l'éducation et la formation obligatoires des agents parajuridiques indépendants ou leur équivalent sont essentielles pour protéger les consommateurs. Cette mesure pourrait entraîner une légère hausse du coût des services juridiques en Ontario, mais la qualité des services serait plus uniforme. Les questions relatives à l'identification et à l'évaluation des qualifications scolaires minimales et de leurs équivalents pour les agents

parajuridiques indépendants soulèveront au départ des problèmes administratifs, mais nous croyons que les qualifications recommandées peuvent entrer dans le cadre d'un modèle de réglementation minimale. Ce régime ne permet évidemment pas au gouvernement de se porter garant des agents parajuridiques, mais il met en place un système d'enregistrement qui offre une bonne protection au public. Le registrateur pourra apporter des modifications à ce système à mesure que s'approfondiront l'expérience des activités parajuridiques en Ontario et les connaissances sur ce sujet.

AMÉLIORATION DES POSSIBILITÉS D'ÉDUCATION ET DE FORMATION NON OBLIGATOIRES

Nous tenons à souligner qu'il est d'une importance vitale que les agents parajuridiques indépendants se perfectionnent en obtenant une formation complémentaire, en plus du programme obligatoire que nous recommandons, pour assurer la survie et la croissance de ce secteur. Même après la création du programme obligatoire de deux ans, il faudrait améliorer les possibilités d'éducation et de formation qui s'offrent aux agents parajuridiques indépendants ou en élaborer de nouvelles, en particulier sous la forme de cours et de programmes spécialisés. Nous croyons que la demande de tels services est élevée et qu'il est possible d'organiser des programmes et des cours.

INITIATIVES NON OFFICIELLES EN MATIÈRE DE FORMATION

Pour favoriser la diffusion et l'échange de renseignements ainsi que l'identification des problèmes fréquents, il convient d'encourager les agents parajuridiques indépendants à former une association non officielle solide. En bout de ligne, il se pourrait que les programmes obligatoires d'éducation et de formation soient modifiés avec la coopération d'une association d'agents parajuridiques indépendants. Quoi qu'il en soit, les agents devront avoir accès au perfectionnement et à l'éducation permanente afin de demeurer un bon

choix pour les consommateurs de services juridiques. Nous croyons que les agents parajuridiques indépendants, en s'associant, seront le fer de lance de bien des améliorations au régime actuel.

5 LES DOMAINES D'EXERCICE POUVANT ÊTRE AUTORISÉS

INTRODUCTION

Aucune autre question relative aux activités parajuridiques ne soulève autant de controverse et de désaccords que l'identification des domaines d'exercice qui seraient acceptables ou appropriés pour les agents parajuridiques indépendants. Ainsi, des comités de l'Association du barreau canadien (Ontario) et de la Société du droit du Haut-Canada ont consacré beaucoup de temps et d'efforts à cette question. Nous leur en sommes évidemment redevables, et nous espérons que nos propositions recevront bientôt un accueil favorable car elles sont fondées sur leurs discussions.

Certains disent que comme presque tout type de service juridique peut atteindre une grande complexité, les personnes qui n'ont pas une formation d'avocat et d'assurance contre les erreurs et les omissions ne devraient pas être

autorisées à exercer le métier d'agent parajuridique. Même ceux qui reconnaissent que les agents parajuridiques indépendants peuvent être utiles dans certains domaines précis (et ils forment la majorité) ne s'entendent pas sur ce que ces domaines devraient être. En raison de ces opinions divergentes et du débat que nous jugeons infructueux qui a eu lieu au sein de la profession juridique, le Groupe d'étude a conclu que quels que soient les domaines d'exercice qu'il recommandera, les divergences d'opinion exprimées sur cette question des plus délicates se feront sentir pendant encore quelque temps. Néanmoins, nous croyons qu'avec l'implantation du régime de réglementation, un consensus finira par se former au sujet des domaines d'exercice qu'il convient de confier aux agents parajuridiques indépendants.

APPROCHE LIBÉRALE OU RESTRICTIVE À L'ÉGARD DE LA RÉGLEMENTATION

Sur cette question, le Groupe d'étude a tenté de respecter les principes fondamentaux d'accès, de coût et de protection des consommateurs. En général, cela signifie qu'il faudrait interdire aux agents parajuridiques indépendants de rendre certains services juridiques, mais pas tous. Certains ont suggéré que le Groupe d'étude adopte une «approche libérale» à l'égard de la réglementation touchant les domaines d'exercice des agents. Selon cette approche, les règlements préciseraient tous les domaines d'exercice interdits; toute activité non interdite expressément serait permise. Cependant, nous croyons que la meilleure méthode consiste à inscrire dans les règlements les domaines permis plutôt que les domaines interdits.

Il n'est pas facile de déterminer les domaines d'exercice qui peuvent être autorisés parce que comme chacun sait, il n'existe pas de liste des «services juridiques» ou des «tâches de l'avocat», et même s'il y en avait un, il serait toujours en constante évolution. En raison de leur nature, les services juridiques sont changeants et souples; il n'ont rien de permanent. Pourtant, nous croyons qu'il est essentiel d'identifier les domaines où les agents parajuridiques indépendants pourront offrir des services, afin de garantir le succès du régime de réglementation. Le registrateur des agents parajuridiques indépendants, avec l'aide du conseil consultatif, pourra émettre des lignes directrices détaillées ou

des règles à l'intention des agents parajuridiques indépendants concernant les situations où il n'est pas évident qu'un travail juridique puisse être légitimement effectué par un agent parajuridique. De cette façon, l'étendue des activités parajuridiques indépendantes en Ontario pourra être délimitée de manière acceptable.

CRITÈRES SERVANT À DÉTERMINER LES DOMAINES D'EXERCICE POUVANT ÊTRE AUTORISÉS

Les critères utilisés pour déterminer les domaines d'exercice pouvant être confiés aux agents parajuridiques indépendants sont les suivants :

1. les risques relatifs ou les conséquences négatives éventuelles pour le consommateur du service juridique;

2. la difficulté relative des tâches nécessaires pour rendre le service juridique de manière satisfaisante;

3. le niveau général de scolarité et de formation de la plupart des agents parajuridiques indépendants;

4. la nécessité de recourir à un régime efficace et souple pouvant être modifié dans l'avenir;

5. la nécessité de déterminer les services juridiques actuellement offerts par les agents parajuridiques indépendants et le niveau d'expertise de ces derniers; et

6. l'ampleur de la demande d'un type particulier de service juridique.

Ces critères soulignent l'opinion du Groupe d'étude selon laquelle les activités parajuridiques indépendantes doivent demeurer dans un cadre assez étroit, du moins au début de l'implantation du régime de réglementation.

ÉTENDUE DES SERVICES JURIDIQUES

Bien que les critères employés par le Groupe d'étude se soient révélés utiles pour identifier les domaines d'exercice ouverts aux agents parajuridiques indépendants, ils ne nous ont pas aidés à établir des distinctions importantes entre les diverses activités à l'intérieur des domaines d'exercice. Certains domaines, tels que les demandes de pardon, semblent mettre en jeu un service juridique relativement simple. Cependant, dans d'autres domaines, comme celui des testaments, il sera nécessaire d'imposer des restrictions aux services offerts par les agents parajuridiques indépendants. Il pourrait se révéler difficile, voire même impossible de délimiter les pratiques permises à l'intérieur d'un domaine tels que celui des testaments. Le Groupe d'étude considère que le registrateur, sur l'avis du conseil consultatif, pourra élaborer et interpréter des restrictions précises relatives à différents domaines d'exercice. Au début, le registrateur consacrera sans doute la plus grande partie de son temps à cette tâche.

OBLIGATION DE RENVOYER À UN AVOCAT LES ACTIVITÉS NON AUTORISÉES

Avec l'implantation du régime de réglementation et l'évolution du système juridique, il faudra sans doute apporter des changements. Nos recommandations visent à faire en sorte que les activités parajuridiques indépendantes acquièrent une certaine stabilité. Certains services juridiques doivent sans doute être réservés aux avocats. À cet égard, les agents parajuridiques indépendants devront transmettre toute demande de renseignements à un membre de la profession juridique. Les agents ont donc l'obligation de ne pas prendre en charge des affaires qui ne figurent pas expressément dans les règlements ou qui dépassent leur compétence et leur expérience.

CATÉGORIES D'ENREGISTREMENT

Certains ont suggéré qu'il serait efficace de régir les agents parajuridiques indépendants en leur demandant de s'enregistrer pour chaque domaine d'exercice dans lequel ils comptent fournir des services juridiques. Cependant, le Groupe d'étude a conclu qu'un tel système serait rigide et inutile, surtout compte tenu de notre approche en ce qui concerne la réglementation. Nous croyons que deux catégories sont suffisantes pour assurer un bon contrôle du régime.

DEUX CATÉGORIES D'ENREGISTREMENT

La première catégorie comprendrait les agents parajuridiques indépendants qui représentent leurs clients devant des tribunaux judiciaires tels que la Cour des petites créances, ou des tribunaux administratifs comme la Commission des accidents du travail. L'autre catégorie serait composée d'agents parajuridiques indépendants qui jouent le rôle d'adjoints juridiques dans des causes qui ne comportent pas de représentation. Cela pourrait comprendre, par exemple, différents travaux de bureau, comme la préparation et le classement de documents, les demandes de changement de nom et les demandes de divorce non contestées. Le Groupe de travail recommande que les agents parajuridiques indépendants s'enregistrent dans l'une des catégories en identifiant le ou les domaines (décrits plus loin dans le présent chapitre) dans lesquels ils souhaitent travailler et auxquels ils devront se limiter. Dans un certain nombre de cas, un agent parajuridique pourra, après avoir répondu aux exigences, s'enregistrer dans les deux catégories, pourvu qu'il paie les droits et qu'il soit qualifié. Ces deux catégories faciliteront l'élaboration de politiques cohérentes et le règlement de questions telles que la discipline et les fonds d'indemnisation.

Il ne faut pas considérer ces deux catégories d'enregistrement comme entièrement indépendantes ou exclusives, car il y aura sans doute un certain recoupement entre le travail de représentation et le travail de bureau. Malgré ce recoupement, les agents parajuridiques indépendants doivent pouvoir rendre

les services autorisés de la ou des catégories desquelles ils font partie. Cette division aidera le client à identifier les agents parajuridiques indépendants qui offrent les services dont il a besoin et facilitera la réglementation des activités parajuridiques.

ENREGISTREMENT DES AGENTS PARAJURIDIQUES INDÉPENDANTS À TITRE DE REPRÉSENTANTS

Pour ce qui est de la première catégorie, nous croyons que tous les agents parajuridiques indépendants qui jouent le rôle de représentants devraient être enregistrés sous la même catégorie, qui engloberait les domaines spécifiés par la Cour d'appel dans l'arrêt POINTTS, ainsi que les domaines où la loi permet à un agent de jouer ce rôle, notamment pour des infractions provinciales reliées au Code de la route, des infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité en vertu du Code criminel et des comparutions devant la Cour des petites créances et différents tribunaux administratifs. Dans la mesure où les agents parajuridiques indépendants s'enregistrent conformément au régime de réglementation, ils devraient pouvoir continuer à offrir des services dans des domaines où la loi leur permet d'agir à titre de représentants.

DOMAINES D'EXERCICE POUR LES AGENTS PARAJURIDIQUES INDÉPENDANTS QUI AGISSENT À TITRE DE REPRÉSENTANTS

a) Affaires délictuelles et quasi-délictuelles

Dans le domaine des délits et des quasi-délits, la Cour d'appel de l'Ontario a déjà autorisé les agents à représenter leurs clients au cours des procédures prévues par la *Loi sur les infractions provinciales* et concernant des infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité prévues au Code criminel. Les activités des agents parajuridiques indépendants dans ce domaine soulèvent relativement peu de controverse, notamment parce que les personnes inculpées d'infractions mineures en vertu de ces lois choisissent souvent de ne pas retenir

les services d'un avocat. Dans ces circonstances, les consommateurs peuvent juger que les honoraires d'un avocat sont excessifs, et de toute façon, bien des avocats refuseraient d'offrir leurs services si le temps et les efforts qu'ils auraient à consacrer n'étaient pas justifiés par la nature de l'infraction. Néanmoins, beaucoup de gens ont besoin d'aide à la suite de ces infractions mineures, notamment des infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité et des infractions au Code de la route, qui peuvent entraîner une hausse des primes d'assurance. Les agents parajuridiques indépendants offrent une solution de rechange économique dans ces domaines, et ils devraient pouvoir continuer à le faire.

INFRACTIONS HYBRIDES AU CODE CRIMINEL

Les agents parajuridiques indépendants et leurs clients se sont parfois heurtés à des difficultés dans le cas de certaines procédures prévues par le Code criminel, comme les enquêtes sur le cautionnement et les infractions «hybrides» habituellement punissables sur déclaration sommaire de culpabilité. Bien que les agents parajuridiques indépendants puissent représenter des clients inculpés d'infractions hybrides à la suite d'une décision de la Couronne de procéder par déclaration sommaire de culpabilité, ils ne peuvent le faire avant parce que la Couronne pourrait décider, bien que cela soit rare, de procéder par mise en accusation. L'incertitude que causent ces infractions hybrides chez les agents parajuridiques indépendants et leurs clients est regrettable; nous comprenons les difficultés des agents à cet égard, et nous souhaitons que des modifications soient apportés au Code criminel, mais il ne s'agit pas là d'une question de compétence provinciale.

b) Affaires soumises à la Cour des petites créances

AIDE À LA PLANIFICATION FINANCIÈRE

Les agents parajuridiques indépendants sont actuellement autorisés à représenter leurs clients devant la Cour des petites créances, ce qu'ils font souvent, surtout pour des questions de recouvrement de dettes et d'aide à la planification du crédit. Nous recommandons que ces activités soient

maintenues dans le régime de réglementation. Certains soutiennent que les agents parajuridiques indépendants ne devraient pas aider les consommateurs à planifier leur situation financière, parce que la plupart des municipalités de l'Ontario offrent des services gratuits en la matière. Nous croyons simplement que les consommateurs devraient continuer à avoir le choix en ce domaine. Les conseillers financiers et les agents parajuridiques indépendants peuvent offrir une approche différente à l'égard de la planification financière et de la consolidation des dettes.

RÉFORME DE LA COUR DES PETITES CRÉANCES

Nous avons relevé deux autres questions d'importance relativement à la représentation de clients par des agents parajuridiques indépendants devant la Cour des petites créances. Tout d'abord, la province de l'Ontario a engagé un processus de réforme des tribunaux, et il est probable que la Cour des petites créances se verra confier les causes mettant en jeu des sommes pouvant aller jusqu'à 5000 $, et peut-être même plus[1]. Cette réforme ne nous pousse pas à modifier nos recommandations; quel que soit le montant fixé, la Cour continuera à prononcer des jugements sommaires et demeurera l'arbitre le plus facilement accessible pour les causes relativement mineures. En second lieu, nous recommandons également que les dépens soient adjugés aux parties obtenant gain de cause qui sont représentées par des agents parajuridiques indépendants. Actuellement, à la Cour des petites créances, les dépens ne sont adjugés que si la partie obtenant gain de cause est représentée par un avocat ou un étudiant au barreau. Nous croyons que cette distinction est discriminatoire, et qu'elle cause un préjudice aux clients aussi bien qu'aux agents parajuridiques indépendants. L'adjudication des dépens sur demande constitue un pouvoir judiciaire discrétionnaire qui permet d'éviter des abus éventuels.

---

[1] Voir T.G. Zuber, *Report of the Ontario Courts Inquiry*, ministère du Procureur général de l'Ontario, 1987; voir également la *Loi de 1984 sur les tribunaux judiciaires*, 1989, chap. 55, art. 21 à 32.

c) Affaires soumises aux organismes et tribunaux administratifs de l'Ontario

MAINTIEN DES PRATIQUES ACTUELLES

Le Groupe d'étude considère que les agents parajuridiques indépendants enregistrés à titre de représentants devraient pouvoir se présenter devant les organismes ou tribunaux administratifs de l'Ontario auxquels ils ont déjà accès actuellement. Nous avons constaté que l'article 10a) de la *Loi sur l'exercice des compétences légales* permet expressément aux agents de comparaître devant de nombreux tribunaux et organismes administratifs de l'Ontario, y compris la Commission des accidents du travail, la Commission des relations de travail de l'Ontario, la Commission d'appel du bien-être social, etc. Le paragraphe 23(3) de la loi confère au tribunal le pouvoir discrétionnaire d'exclure les agents incompétents. Certains tribunaux administratifs, comme le Tribunal d'appel des accidents du travail, ont élaboré des critères qui les aident à exercer ce pouvoir[2].

SITUATION DES REPRÉSENTANTS SYNDICAUX

Pour éviter toute incertitude sur ce sujet, nous tenons à souligner que la question de la représentation devant des tribunaux administratifs n'est abordée ici qu'en ce qui concerne les agents parajuridiques indépendants jouant le rôle de représentants. Ainsi, un représentant syndical qui comparaît de la part d'un collègue de travail devant un tribunal administratif ne doit pas être considéré comme un agent parajuridique indépendant et n'a certainement pas à s'enregistrer à titre de représentant conformément au régime de réglementation que nous proposons. Les représentants syndicaux n'entrent pas dans notre définition d'agent parajuridique indépendant.

---

[2] Tribunal d'appel des accidents du travail, décision n° 600/89, annexe, 11 juin 1989.

d) Affaires soumises à des organismes et tribunaux administratifs fédéraux

Nous reconnaissons que les organismes administratifs fédéraux continueront à contrôler leurs propres processus internes. En vertu de la constitution, les tribunaux administratifs fédéraux sont probablement libres d'établir les politiques et les procédures de leur choix sur des questions telles que la représentation. Par conséquent, les activités des agents parajuridiques indépendants dans ces domaines de compétence fédérale échapperont aux règlements provinciaux. Malgré cette restriction, le Groupe d'étude a reçu de nombreux mémoires relativement aux organismes ou tribunaux administratifs de ressort fédéral, notamment en matière d'immigration. Cela n'est pas étonnant, car on a estimé que dans la seule région de Toronto près de 100 agents parajuridiques indépendants offrent des services en matière d'immigration. En raison de l'intérêt et des activités qui entourent ce domaine, nous avons jugé nécessaire de commenter brièvement cet aspect du droit fédéral.

e) Affaires relatives à l'immigration

Après mûre réflexion, nous avons conclu que les agents parajuridiques indépendants devraient pouvoir continuer à offrir des services en matière d'immigration. Tout d'abord, nous avons constaté que la loi fédérale sur l'immigration permet aux parties d'être représentées aux audiences d'enquête et autres audiences présidées par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Cependant, de nombreux autres services juridiques associés au droit de l'immigration ne comportent pas de représentation. Les agents parajuridiques indépendants offrent souvent des conseils sur des questions telles que les demandes de résidence permanente et les parrainages. Nous croyons qu'ils devraient pouvoir continuer d'offrir ces services consultatifs. Toute tentative de restriction de leurs services d'immigration à la représentation susciterait de la confusion au sein de la population.

Les agents parajuridiques indépendants jouent le rôle d'experts-conseils en immigration depuis de nombreuses années. Bien que certains aient déjà été l'objet d'allégations d'abus et d'incompétence à l'occasion, il est évident que bon nombre d'entre eux ont acquis une expertise considérable dans ce domaine. La loi fédérale sur l'immigration confère des pouvoirs limités de réglementation des experts-conseils en immigration, mais jusqu'à présent, aucun règlement n'a été adopté à cette fin[3]. Nous croyons que de nombreux consommateurs de services juridiques, notamment dans certaines communautés religieuses et ethniques et certains groupes linguistiques, seraient défavorisés si les agents parajuridiques indépendants ne pouvaient plus offrir de services en matière d'immigration.

En tirant cette conclusion, nous reconnaissons l'importance cruciale de nombreuses questions relatives à l'immigration, notamment celles qui ont trait au statut de réfugié. Nous avons également relevé un nombre croissant d'avocats qui sont prêts à exercer le droit de l'immigration, et il est vrai que l'accès possible à l'aide juridique pourrait faire des services des avocats la solution la plus populaire. Les personnes qui ont besoin de conseils sur des questions d'immigration semblent donc avoir l'embarras du choix quant au type d'aide qu'ils peuvent recevoir. Selon le régime d'enregistrement que nous proposons, les consommateurs qui veulent être représentés par un agent parajuridique indépendant bénéficieront de la protection du régime. De toute façon, en l'absence de règlements fédéraux, ils devraient être autorisés à offrir des services en matière d'immigration en vertu du régime de réglementation proposé.

---

3 Voir Bureau du ministre de l'Emploi et de l'Immigration, *The Exploitation of Potential Immigrants by Unscrupulous Consultants*, avril 1981; voir également la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. 1985, chap. 1-2, art. 114(1)v).

f) Relations entre propriétaires et locataires

BAUX RÉSIDENTIELS

Le Groupe d'étude recommande que les agents parajuridiques indépendants puissent également continuer d'offrir des services dans les affaires relatives aux logements locatifs, et que ces services soient inclus dans la catégorie d'enregistrement portant sur les services de représentation. Certains agents parajuridiques indépendants ont acquis une importante expertise dans ce domaine, où ils représentent aussi bien les propriétaires que les locataires. Relativement peu d'avocats se consacrent aux questions touchant les logements locatifs, de sorte qu'il existe une demande de services supplémentaires dans ce domaine. En outre, la législation ontarienne sur les logements locatifs en vigueur actuellement permet à des représentants de comparaître devant la Cour de district dans des causes comportant la résiliation de baux. Encore une fois, nous ne voyons aucune raison valable de mettre fin à la pratique actuelle, qui permet aux agents parajuridiques indépendants de fournir des services juridiques dans le domaine des baux résidentiels, surtout lorsqu'on tient compte du fait qu'en vertu du régime de réglementation proposé, les consommateurs disposeront d'une protection accrue.

ENREGISTREMENT DES AGENTS PARAJURIDIQUES INDÉPENDANTS À TITRE D'ADJOINTS JURIDIQUES

Le Groupe d'étude recommande qu'une deuxième catégorie d'enregistrement soit prévue pour les agents parajuridiques indépendants qui n'offrent pas de services de représentation. L'agent inscrit dans cette catégorie se limiterait essentiellement au travail de bureau, et son rôle serait celui d'un technicien ou d'un adjoint juridique. Certaines activités parajuridiques dans ce domaine ont fait l'objet de critiques acerbes, surtout de la part d'avocats. Cela est étonnant dans la mesure où les services offerts par les agents parajuridiques indépendants jouant le rôle de représentants auprès des tribunaux judiciaires et administratifs peuvent avoir des conséquences beaucoup plus importantes que bien d'autres services qu'offrent les agents parajuridiques indépendants qui travaillent comme techniciens ou adjoints juridiques.

Il est vrai que le travail des agents parajuridiques indépendants agissant à titre de représentants est fréquemment évalué par les juges, les juges de paix ou d'autres responsables judiciaires et administratifs. Pourtant, il serait inexact de suggérer que les agents parajuridiques indépendants travaillant comme techniciens ou adjoints juridiques échappent à tout contrôle à l'intérieur du système juridique. Les responsables judiciaires et administratifs évaluent aussi le fruit du travail de bureau des agents parajuridiques indépendants, notamment les documents préparés et classés en rapport à des demandes de divorce et à des constitutions en société simples. Ce sont là des affaires qui doivent être réglées selon des normes de forme et de procédure bien connues dans le métier. Cela étant dit, il nous semble illogique de permettre aux agents parajuridiques indépendants de jouer le rôle de représentants devant différents tribunaux judiciaires et administratifs, souvent dans des causes d'importance considérable, tout en leur interdisant d'effectuer du travail de bureau qui présente des risques relativement moins grands, notamment la préparation de formulaires.

La question qui consiste à savoir si les agents parajuridiques indépendants ont ou non une compréhension suffisante de la loi se trouve au coeur de la controverse entourant bon nombre des fonctions juridiques d'ordre technique qu'ils exercent. Certains avocats soutiennent, par exemple, qu'un «testament simple» ou une «constitution en société simple» n'existe pas, et qu'il ne suffit pas de trouver une forme standard ou quelques clauses d'application générale pour rédiger un testament ou des articles de constitution en société. Tout repose sur les besoins du client; les conseils offerts doivent en tenir compte. Le Groupe d'étude reconnaît volontiers que pour prendre une décision éclairée sur les mérites d'une forme particulière d'association commerciale ou sur la formulation d'un testament ou d'une demande de divorce, il ne suffit pas de remplir machinalement des formulaires. Le fait de permettre aux agents parajuridiques indépendants qui n'ont pas beaucoup de formation juridique officielle de fournir des services limités dans ces domaines peut, en effet, poser certains risques. Cependant, il convient de souligner que des agents

parajuridiques indépendants offrent ces services depuis un certain temps déjà, et que les renseignements recueillis par le Groupe d'étude laissent croire que leur travail a été généralement apprécié par la clientèle. Le Groupe d'étude recommande que les agents parajuridiques indépendants puissent continuer d'offrir leurs services à titre d'adjoints ou de techniciens juridiques.

Au bout du compte, c'est au consommateur qu'il revient de décider s'il veut un service «de base», qu'un agent parajuridique indépendant peut offrir, ou une analyse plus complète de son problème, qui exige le savoir-faire d'un avocat. Le consommateur de services juridiques s'expose toujours à certains risques, et le gouvernement ne peut pas protéger tous et chacun contre toutes formes de préjudice. Cependant, si des règlements imposent des restrictions aux services juridiques offerts par les agents parajuridiques indépendants, et si ces derniers sont appelés à renvoyer les causes les plus complexes à des avocats, ils peuvent continuer d'offrir une solution de rechange économique et souple au consommateur de services juridiques. Encore une fois, le régime d'enregistrement permettra un examen et une évaluation continues de la prestation de ces services, et permettra d'éviter les abus. Nous croyons qu'il est important de répondre aux besoins des consommateurs en leur offrant un meilleur choix.

DOMAINES D'EXERCICE RÉSERVÉS AUX AGENTS PARAJURIDIQUES INDÉPENDANTS À TITRE D'ADJOINTS JURIDIQUES

a) Changements de nom, pardons et procurations

Dans certains cas, le travail de bureau en matière juridique ne présente pas beaucoup de difficultés. Il suffit d'être minutieux et de se conformer à certains règlements administratifs en remplissant des formulaires ou en se fondant sur un précédent bien établi. Les demandes de changement de nom ou de pardon en sont deux exemples. La rédaction des documents nécessaires pour obtenir une procuration semble également relativement simple. Nous ne croyons pas nécessaire de restreindre ou d'interdire les activités des agents parajuridiques indépendants dans ces domaines. Évidemment, les consommateurs pourraient toujours consulter un avocat pour ces services, et bénéficier de toute la protection que cela suppose. Cependant, ils pourraient également faire appel à un agent parajuridique indépendant, et ils seraient alors protégés par le régime de réglementation que nous proposons.

b) Testaments

Le Groupe d'étude recommande que les agents parajuridiques indépendants soient autorisés à offrir directement à la population des services juridiques pour la préparation de testaments. Depuis quelque temps déjà, les agents parajuridiques indépendants fournissent en ce domaine des services utiles à des personnes qui, autrement, n'auraient peut-être pas fait de testament du tout. Quoi qu'il en soit, les lois ontariennes sur la succession comportent des règles fondamentales de répartition du patrimoine. Si une personne meurt intestat, la répartition se fait de la manière prévue par la loi. Même lorsqu'il y a un testament, certaines dispositions de la loi, notamment celles de l'article 58 de la *Loi portant réforme du droit des successions*[4] sur la répartition minimum

---

[4] *Loi portant réforme du droit des successions*, L.R. O. 1980, chap. 488. art. 58; voir également, par exemple, la *Loi de 1986 sur le droit de la famille*, L.O. 1986, chap. 4, art. 5(3)

aux personnes à charge, auront préséance sur des dispositions contraires du testament.

TESTAMENTS HOLOGRAPHES

Pour appuyer notre recommandation selon laquelle les agents parajuridiques indépendants devraient être autorisés à offrir des services de préparation de testaments, nous tenons à souligner que le testament holographe est légal en Ontario, et qu'il existe des documents d'information à l'intention de ceux qui veulent rédiger leur propre testament. Par conséquent, il nous semble illogique de refuser aux agents parajuridiques indépendants le droit d'aider les gens à préparer un document plus officiel. Il est tout aussi illogique de supposer que les services des avocats dans le vaste domaine des testaments et des successions seront touchés par les services limités qu'offriront les agents parajuridiques indépendants. Les personnes qui disposent d'un patrimoine important ou qui veulent que leur patrimoine soit réparti de façon complexe continueront sans doute de recourir à un avocat. Cependant, les agents parajuridiques indépendants pourraient représenter une solution de rechange intéressante pour les personnes qui, de toute façon, n'auraient pas retenu un avocat, ou pour celles dont les ressources et la situation financière relativement peu complexe permettent la rédaction de testaments simples.

RESTRICTIONS

Cependant, certaines restrictions devraient être imposées pour s'assurer que les agents parajuridiques indépendants évitent les cas trop complexes. Ainsi, les agents devraient être autorisés à aider uniquement les consommateurs qui disposent au plus des biens suivants : maison, vêtements, meubles et autres effets personnels, espèces et comptes en banque et toute police d'assurance ayant pour bénéficiaire un membre de la famille ou un ami du testateur. Dans tous les autres cas, l'agent parajuridique devrait renvoyer le consommateur à un avocat. Le registrateur des agents parajuridiques indépendants pourrait être appelé à contrôler ce domaine d'exercice attentivement pour déceler et régler tous les problèmes qui se présentent.

c) Divorces non contestés

EXCLUSION DE L'ENSEMBLE DES QUESTIONS TOUCHANT LE DROIT DE LA FAMILLE

Les questions touchant le rôle des agents parajuridiques indépendants dans les affaires relatives au droit de la famille ont présenté pour le Groupe d'étude de nombreuses difficultés, notamment parce que les personnes rendues vulnérables par la désintégration de leur mariage ou de leur famille s'exposent à des torts considérables. Les activités des agents parajuridiques dans le domaine du droit de la famille ont connu une expansion spectaculaire au cours des dernières années, et elles s'étendent maintenant à la préparation d'ententes de séparation et de demandes de divorce, aux affaires touchant la garde des enfants et à l'adoption. Nous préférons faire preuve d'une grande prudence dans ce domaine d'exercice car nous croyons justifié d'adopter une approche conservatrice à cet égard. Il faut très souvent faire appel à des connaissances spécialisées et se livrer à de délicates négociations pour fournir des services adéquats en matière de droit de la famille, et sauf quelques exceptions, les agents parajuridiques indépendants n'ont pas l'expérience ou la formation qui leur permettrait de le faire. Le Groupe d'étude recommande donc que les agents parajuridiques indépendants soient exclus de la plupart des domaines qui relèvent du droit de la famille.

RESTRICTION DES SERVICES RELATIFS AUX DIVORCES NON CONTESTÉS

Cependant, les divorces non contestés constituent un domaine d'exercice du droit de la famille où les agents parajuridiques indépendants devraient pouvoir continuer d'offrir des services directement à la population. Néanmoins, même dans ce domaine, nous croyons nécessaire d'imposer d'importantes restrictions. Les divorces doivent être vraiment *non contestés,* c'est-à-dire qu'il n'y a aucun désaccord entre les parties, et que celles-ci ont recouru à des conseils juridiques indépendants avant le début des procédures de divorce. En outre, cela signifie que les parties ont conclu récemment une entente de séparation, avant de recourir aux services d'un agent parajuridique pour entamer les procédures de divorce. Dans ce cas, le traitement du divorce non contesté n'est sans doute pas tellement complexe. Les consommateurs devraient donc pouvoir recourir à un agent parajuridique pour cette tâche s'ils

le désirent. Le registrateur des agents parajuridiques indépendants devrait être appelé à examiner attentivement les tendances qui se présentent dans ce domaine d'exercice en vue d'apporter au besoin des améliorations à la réglementation. Cependant, à l'heure actuelle, nous croyons qu'il est sage de réserver aux avocats tous les autres services relatifs au droit de la famille.

d) Constitutions en société simples

Depuis quelques années, les agents parajuridiques indépendants offrent certains services à des personnes qui veulent constituer une petite entreprise en société. Nous croyons qu'ils devraient continuer à pouvoir le faire, mais uniquement dans les cas suivants :

RESTRICTIONS

1. **l'entreprise à constituer en société doit être de propriété privée et non publique;**

2. **les actionnaires doivent être apparentés par le sang ou le mariage, ou du moins être des personnes qui ne seraient pas considérées comme membres du public en vertu des lois actuelles sur les entreprises ou les valeurs mobilières;**

3. **les membres du conseil d'administration doivent être soit actionnaires, soit comptables ou banquiers qualifiés pour jouer un rôle précis au conseil;**

4. **l'entreprise à constituer en société doit avoir une capitalisation nette d'au plus 250 000 $, à l'exclusion de l'intérêt net et des biens immeubles; et**

5. **l'entreprise à constituer en société doit n'émettre qu'une seule catégorie d'actions.**

Nous supposons que les particuliers ou groupes présidant de grandes organisations publiques ou privées dont les arrangements financiers sont complexes et qui émettent plusieurs types d'actions ne feraient pas appel aux agents parajuridiques indépendants. De même, selon nos recommandations, ces derniers ne seraient pas autorisés à rendre des services de ce genre. Il est évident que dans les cas où des conseils plus approfondis sur l'entreprise et la fiscalité sont nécessaires, il convient de consulter un avocat ou d'autres experts-conseils tels que les comptables agréés. Lorsque l'entreprise à constituer en société n'est pas conforme aux critères énoncés plus haut, le Groupe d'étude recommande que les agents parajuridiques indépendants aient l'obligation de refuser d'offrir leurs services et de renvoyer les clients à un avocat ou à un comptable pour consultation.

RÉCEPTION D'AFFIDAVITS ET D'AUTRES DOCUMENTS JURIDIQUES

Le Groupe d'étude recommande également que les agents parajuridiques indépendants aient le pouvoir de recevoir des affidavits sous serment pour rendre les différents services juridiques autorisés dans le cadre du régime de réglementation que nous proposons, mais à aucune autre fin. En ayant la possibilité de recevoir des affidavits sous serment et d'autres documents juridiques reliés à leurs domaines d'exercice, les agents parajuridiques indépendants pourront simplifier leur travail et le rendre plus efficace, améliorant ainsi la qualité de leur contribution à la prestation des services juridiques en Ontario.

LA CESSION DE BIENS IMMEUBLES : DOMAINE D'EXERCICE INTERDIT AUX AGENTS PARAJURIDIQUES INDÉPENDANTS

Le Groupe d'étude a également examiné en détail la possibilité d'autoriser la cession de biens immeubles comme domaine d'exercice des agents parajuridiques indépendants, étant donné que l'achat et la vente d'immeubles sont le prétexte de la plupart des visites chez les avocats. Bien que les services relatifs à la cession de biens immeubles soient l'apanage des avocats, les agents parajuridiques à l'emploi d'avocats ainsi que les agents parajuridiques indépendants remplissent souvent bien des tâches requises au cours du processus de cession. En outre, en Angleterre, le monopole de l'avocat sur la cession a été récemment supprimé. Le Groupe d'étude a conclu que malgré le fait qu'il serait possible d'établir en Ontario un système de cessionneurs indépendants tel que celui qui existe en Angleterre, la cession est un domaine d'exercice si complexe et les risques qu'elle pose sont si importants qu'il faudrait élaborer un mécanisme de réglementation plus complet que celui que propose le présent rapport. Cependant, nous encourageons le gouvernement dans ses efforts qui visent à rationaliser l'enregistrement immobilier par son projet POLARIS et à contrôler ce domaine de près. Peut-être que dans l'avenir, l'économie et la demande le pousseront à autoriser les agents parajuridiques indépendants à travailler dans ce domaine.

CONCLUSION

Outre la cession de biens immobiliers, les domaines d'exercice précédents constituent les activités que le Groupe d'étude juge appropriées pour les agents parajuridiques indépendants. Elles composent un éventail de services qui permettent aux agents parajuridiques indépendants d'apporter une contribution significative à la prestation des services juridiques en Ontario et d'élargir le choix offert aux consommateurs. Dans le modeste cadre réglementaire proposé, les agents parajuridiques indépendants pourront

collaborer avec les avocats à la prestation de services clairement définis. Étant donné la nature du processus de réglementation proposé, il sera toujours possible d'y apporter des modifications ou des innovations au besoin.

6

DISCIPLINE ET PROTECTION DES CONSOMMATEURS

INTRODUCTION

Bien que le Groupe d'étude n'ait pas relevé un nombre important d'abus, nous attachons néanmoins une très grande importance à la protection des consommateurs contre des pratiques relevant de l'incompétence, de la tromperie ou de la fraude auxquels se livrent des agents parajuridiques indépendants de la province. Le régime de réglementation que nous proposons doit donc être structuré de manière à prévoir des sanctions législatives justes mais rigoureuses en cas d'abus. Encore une fois, nous croyons qu'une réglementation minimale doit être adoptée, et que les choix à faire doivent tenir compte du niveau de risque du service dont a besoin le consommateur et

des torts que pourrait lui causer un service mal rendu. La protection du consommateur et les processus disciplinaires peuvent entraîner une hausse du coût des services. Comme tous les autres aspects du modèle de réglementation, l'élément disciplinaire doit refléter la réalité actuelle du marché des services juridiques.

INFORMATION DU PUBLIC

L'un des meilleurs moyens de s'assurer que les consommateurs sont conscients des conséquences du choix d'une méthode différente de prestation des services juridiques consiste à leur inculquer des connaissances suffisantes sur la nature de ces services. L'un des principaux rôles du registrateur des agents parajuridiques indépendants devrait être d'informer la population au sujet du rôle des agents parajuridiques indépendants dans la prestation des services juridiques. Les consommateurs devraient pouvoir accéder facilement au bureau du registrateur pour obtenir des renseignements sur les agents parajuridiques indépendants et formuler des plaintes. Ces renseignements devraient être recueillis et tenus à jour, et ils devraient entraîner des mesures appropriées dans les cas qui le justifient, non seulement dans l'immédiat mais également aux fins de la planification à long terme.

PROTECTION DU TITRE D'AVOCAT

Le titre protégé ou exclusif constitue l'une des protections les plus fondamentales accordées aux consommateurs et aux avocats. Les personnes qui ne sont pas des avocats ne peuvent pas se prétendre tels. De même, tous les agents parajuridiques indépendants devraient être appelés à remettre une formule de dégagement de responsabilité à leurs clients. Nous suggérons la formulation suivante : *« Je ne suis pas avocat, et un membre de la Société du barreau du Haut-Canada peut offrir les mêmes services. Je ne dispose pas de compte en fiducie et mes services ne sont pas assurés contre les erreurs ou omissions. »*

MANDAT DE REPRÉSENTATION EN JUSTICE NORMALISÉ

La dernière partie de cette déclaration ne conviendrait évidemment pas aux agents parajuridiques indépendants qui ont pu obtenir de l'assurance pour certains services. En outre, tous les agents parajuridiques indépendants devraient devoir fournir au client un énoncé écrit de leurs antécédents et de leurs qualifications pour la prestation des services juridiques demandés. Ces deux éléments composeraient en définitive un mandat de représentation en justice normalisé pour les agents parajuridiques indépendants. Seules les personnes inscrites à titre d'agents parajuridiques indépendants seraient autorisées à se prétendre tels. Le certificat d'enregistrement devra être affiché de manière visible dans les bureaux des agents parajuridiques indépendants. Les consommateurs disposeront donc du minimum de renseignements nécessaires pour décider de retenir ou non les services d'un agent. Le défaut de fournir ces renseignements pourrait entraîner des mesures disciplinaires.

SANCTIONS EN CAS D'INFRACTION AUX MODALITÉS D'ENREGISTREMENT

MESURES DISCIPLINAIRES

L'une des fonctions principales du registrateur des agents parajuridiques indépendants serait d'intenter des procédures disciplinaires contre les agents parajuridiques indépendants qui contreviennent aux conditions de leur enregistrement. Par exemple, si un agent fournit des services qui n'entrent pas dans le cadre de sa catégorie d'enregistrement, une ou plusieurs mesures disciplinaires (réprimande, suspension ou révocation de l'enregistrement) pourraient être prises selon les circonstances. Il sera évidemment nécessaire de garantir la justice des procédures suivies dans le processus disciplinaire.

PLAINTES DE CONSOMMATEURS

Les plaintes de nature générale qui n'ont pas fait l'objet d'un règlement et qui portent sur la qualité du service fourni par un agent parajuridique indépendant pourront être soumises à l'arbitrage obligatoire, au choix du client. Les plaignants devraient conserver le droit de porter la décision en appel devant les tribunaux si bon leur semble.

PRATIQUES MALHONNÊTES OU FRAUDULEUSES

Dans les cas graves de malhonnêteté ou de fraude, le registrateur des agents parajuridiques indépendants devrait avoir le pouvoir d'émettre une ordonnance de cesser et de s'abstenir, ou même d'ordonner une suspension immédiate de l'enregistrement de l'agent parajuridique indépendant dans les cas où il y a un danger pour la population. Une infraction de nature quasi-délictuelle devrait être prévue dans les cas où des personnes sont poursuivies pour avoir fourni des services sans être enregistrés, de la même façon que le prévoient les dispositions pour exercice non autorisé figurant dans la ***Loi sur la Société du barreau***. Cette nouvelle infraction devrait être renforcée en prévoyant la possibilité de frapper d'une injonction les récidivistes. Cependant, la fraude et le vol sont des infractions en vertu du *Code criminel*, et il n'est probablement pas nécessaire de les doubler d'autres infractions; le processus criminel devrait constituer un mécanisme de contrôle adéquat, surtout si le registrateur des agents parajuridiques indépendants a l'obligation de déposer une dénonciation lorsque de telles infractions sont portées à son attention.

APPLICATION DES RÈGLEMENTS

La création de ces divers mécanismes de contrôle de la prestation des services des agents parajuridiques indépendants permettra d'offrir au consommateur une certaine protection. Celle-ci pourrait être accrue, mais ces mesures correspondent bien à la nature des activités auxquelles peuvent se livrer les agents parajuridiques indépendants. Le registrateur des agents parajuridiques indépendants doit en tout temps s'assurer de communiquer clairement les règlements et politiques de son bureau à la population et aux agents. En outre, pour que le processus de surveillance et d'application des règlements puisse servir à contrôler efficacement les activités des agents, il faut lui consacrer des ressources suffisantes. Le processus de réglementation ne pourra être couronné de succès que par une application rigoureuse des règlements, qui ont été conçus à l'intention des consommateurs et de l'ensemble des agents parajuridiques indépendants.

LA QUESTION DE L'ASSURANCE OBLIGATOIRE

Le Groupe d'étude a également envisagé des mesures supplémentaires de protection des consommateurs qui auraient cependant l'inconvénient de nuire à l'accessibilité des services, car elles auraient pour effet d'en augmenter le coût. Nous avons envisagé en détail la question de l'assurance obligatoire comme exigence d'enregistrement. Dans la situation actuelle du marché, très peu d'agents parajuridiques indépendants ont une assurance-responsabilité ou une assurance contre les erreurs et les omissions, bien qu'après de nombreux efforts, semble-t-il, l'organisme POINTTS ait réussi à obtenir de l'assurance-responsabilité. Pourtant, de nombreux agents n'ont pu obtenir une protection à prix compétitif. D'autres jugent que l'assurance est inutile, étant donné le peu de risques que posent les services qu'ils rendent. Cela est attribuable en partie au fait que selon les assureurs, le risque associé aux activités des agents parajuridiques indépendants est difficile à évaluer. L'instauration d'un régime de réglementation pourrait donc rassurer les assureurs de la viabilité et de l'uniformité de l'industrie des services parajuridiques, mais pourrait ne pas faciliter l'établissement des risques, du moins au début. Ces incertitudes continueront sans doute à rendre difficile l'achat d'assurance.

Selon nous, il n'est donc pas réaliste d'exiger l'assurance-responsabilité dans le cadre du régime de réglementation, du moins pour le moment, car les agents parajuridiques indépendants dépendraient essentiellement du marché privé de l'assurance. L'assurance groupe pourrait sembler attrayante, mais étant donné que l'essor des services parajuridiques est récent et qu'il n'existe pas d'association importante, il serait encore très difficile d'obtenir de l'assurance-responsabilité. Cette approche est justifiée également par la nature des domaines dans lesquels les agents parajuridiques indépendants pourraient exercer, qui ne comprennent pas, notamment, les affaires touchant les biens immobiliers ou personnels des consommateurs dans les cas qui supposent une responsabilité importante. Les consommateurs se sont déjà montrés prêts à prendre des risques en faisant appel aux services d'agents parajuridiques

indépendants non assurés dans le marché actuel. Nous concluons donc qu'ils continueront à le faire dans un marché contrôlé par un régime de réglementation qui prévoit certaines mesures de protection, même si celles-ci ne comprennent pas l'assurance-responsabilité obligatoire.

Par cette conclusion, nous ne voulons pas suggérer que les agents parajuridiques indépendants soient empêchés de se procurer de l'assurance s'ils le désirent. En fait nous croyons qu'il faut les encourager à le faire. L'assurance-responsabilité, après tout, protège autant, sinon plus, les agents parajuridiques indépendants que les consommateurs eux-mêmes, qui pour déposer une plainte se heurtent à un processus complexe s'ils veulent obtenir un dédommagement. Néanmoins, le registrateur des agents parajuridiques indépendants devrait étudier les formes d'assurance auxquelles ont accès les agents parajuridiques indépendants et évaluer de façon continue l'accessibilité de l'assurance-responsabilité tout en envisageant la possibilité de l'inclure plus tard comme exigence dans la réglementation

FONDS D'INDEMNISATION

Nous croyons qu'une autre mesure de protection des consommateurs devrait être ajoutée à notre proposition de réglementation des agents parajuridiques indépendants. Tous les agents inscrits devraient être tenus de verser une contribution à un ou aux deux fonds d'indemnisation à partir de leurs droits d'enregistrement. Ces contributions annuelles permettraient de constituer un fonds adéquat pour chaque catégorie d'enregistrement. Étant donné la nature des activités auxquelles se livrent les agents parajuridiques indépendants, les réclamations ne seront sans doute ni nombreuses ni d'un montant élevé. Nous prévoyons que ces fonds serviraient surtout à indemniser les clients qui ont été victimes d'actes frauduleux ou malhonnêtes de la part d'agents parajuridiques indépendants. Ils pourraient également être utiles dans les cas où les agents parajuridiques indépendants ont cessé leurs activités ou ont quitté la province sans en aviser leurs clients. Lorsque des agents

parajuridiques indépendants sont condamnés pour activités frauduleuses, les indemnités versées grâce aux fonds pourraient être recouvrées par des recours prévoyant leur restitution.

CONCLUSION

Nous avons conclu que les mesures de protection des consommateurs énoncées plus haut offrent une protection adéquate aux consommateurs qui recourent aux services d'agents parajuridiques indépendants. Ils offrent également aux agents parajuridiques la possibilité de continuer à exploiter leur entreprise de façon efficace et d'offrir un éventail de services précis et accessibles aux consommateurs de services juridiques de la province. L'exclusivité du titre, les procédures disciplinaires diverses et les fonds d'indemnisation, associés à l'information des consommateurs et à l'accessibilité de renseignements, forment le cadre d'un régime efficace de protection du consommateur et de réglementation.

7

AUTRES QUESTIONS RELATIVES AUX ACTIVITÉS DES AGENTS PARAJURIDIQUES INDÉPENDANTS

INTRODUCTION

Nous pouvons maintenant traiter d'un ensemble de questions que nous n'avons pas abordées dans les chapitres précédents mais qui portent aussi sur les activités des agents parajuridiques indépendants. Ces questions ont trait aux pratiques commerciales actuelles des agents. Nous tenons à exprimer nos opinions sur ces pratiques et à formuler des recommandations sur leur traitement dans le cadre du mécanisme de réglementation futur.

PUBLICITÉ

La première de ces pratiques constitue la publicité à laquelle se livrent bon nombre d'agents parajuridiques indépendants, notamment dans les médias imprimés. La publicité est également un moyen de recruter des acheteurs de

franchises. Nous croyons que la publicité sur les services juridiques offre au public des renseignements essentiels sur la disponibilité et les coûts des services, et dans l'ensemble, elle devrait être autorisée. Évidemment, les membres de la Société du barreau du Haut-Canada peuvent faire de la publicité. La constitution pourrait rendre impossible l'interdiction absolue de la publicité, même si cette mesure était considérée souhaitable.

EXIGENCES MINIMALES

Nous n'avons pas relevé beaucoup de cas d'abus dans le recours à la publicité chez les agents parajuridiques indépendants, bien que la qualité de certains messages pourrait être améliorée. La publicité fait l'objet de lois visant à protéger le consommateur, et il serait fort possible d'invoquer ces lois pour poursuivre les agents parajuridiques indépendants qui les enfreignent, notamment en diffusant de la publicité mensongère. Nous ne croyons pas nécessaire de restreindre le recours à la publicité chez les agents parajuridiques indépendants, qui pourrait cependant être contrôlé par le registrateur. Nous espérons que la publicité reflétera le statut auquel aspirent les agents parajuridiques indépendants, et qu'une association non officielle d'agents adopterait des politiques responsables à cet égard.

LE FRANCHISAGE

La deuxième pratique à étudier constitue le franchisage d'entreprises parajuridiques. Parmi certains groupes importants, on relève POINTTS, Ontario Paralegal et Paralegal Associates. On trouve également des entreprises telles qu'Action Paralegal qui ne sont pas des franchises au sens propre, mais qui ont ouvert un certain nombre de bureaux où travaillent des employés. En général, le Groupe d'étude appuie le principe du franchisage pour les agents parajuridiques indépendants. Une franchise bien gérée peut offrir pour le franchisé des avantages tels qu'une formation officielle, des ressources d'appoint, un contrôle de la qualité et l'appartenance à un réseau. Nous croyons pas qu'il serait approprié d'interdire la vente de franchises dans ce domaine.

FRANCHISES AYANT CONNU L'ÉCHEC

Cependant, nous avons reçu des plaintes de certains franchisés qui ont connu l'échec, et qui ont affirmé ne pas en avoir eu beaucoup pour leur argent (l'achat d'une franchise peut coûter des milliers de dollars). Aucun franchiseur ne peut garantir le succès d'une franchise, mais nous croyons que certains franchisés qui n'ont pas réussi à bien établir leur entreprise auraient pu être portés à croire qu'ils recevraient plus d'appui qu'ils n'en ont eu du franchiseur. En outre, certains acheteurs auraient pu avoir des attentes irréalistes. L'exploitation d'une entreprise de services parajuridiques n'est pas un moyen de s'enrichir rapidement, même s'il est possible de gagner un revenu adéquat par des efforts soutenus et une bonne gestion. Nous appuyons les franchises, mais nous suggérons que le registrateur des agents parajuridiques indépendants les contrôle de près pour s'assurer que franchiseurs comme franchisés respectent leurs obligations. Certaines lignes directrices relatives à l'imputabilité des parties pourraient être formulées après l'acquisition d'une expérience suffisante dans ce domaine.

EXAMEN ET ÉVALUATION

ASSOCIATION NON OFFICIELLE

Le registrateur des agents parajuridiques indépendants devrait contrôler la création d'une association non officielle d'agents parajuridiques indépendants et y contribuer. En encourageant une forme d'association et de collaboration étroite avec cette association, le registrateur constituera un élément plus efficace et plus visible du secteur des services parajuridiques. L'ensemble du régime de réglementation devrait être révisé et évalué en profondeur après trois à cinq ans pour vérifier son fonctionnement. Le statut et le développement d'une association non officielle doivent être envisagés sérieusement. À la fin de la première période de réglementation, certains aspects des règlements pourraient être modifiés pour permettre une certaine autonomie. D'autre part, en l'absence d'une association non officielle mieux structurée, il pourrait se révéler nécessaire pour le gouvernement d'adopter des règlements pour protéger les consommateurs et restreindre encore plus les activités des agents parajuridiques indépendants. Cependant, nous croyons généralement indiqué

de laisser les consommateurs, les agents parajuridiques indépendants et le marché orienter l'avenir de la réglementation.

TROISIÈME PARTIE

ANNEXES

ANNEXE A

CONSULTATIONS

American Bar Association

Aron, Bernard - Rédacteur juridique principal, Carswell Company Ltd.

Austfjord, Lynda M. - Equifax Canada

California State Bar - Public Protection Committee

Cameron, Steve - Avocat, président, comité sur les services parajuridiques de la section ontarienne de l'Association du Barreau canadien

Chester, Simon - Avocat, MacMillan, Binch

Coburn, David - Chercheur et comportementaliste

Cochrane, Michael - Avocat, ministère du Procureur général

Comité sur les services parajuridiques de la section ontarienne de l'Association du Barreau canadien

Comité sur les services parajuridiques de la Société du barreau du Haut-Canada - Lee Ferrier, Jack Ground et Patrick Ballantyne, représentants

County and District Law President's Association

Ellis, William - Agent parajuridique

Essex Law Association

Ferguson, Hugh - Comité sur les politiques de l'ACBO

Fox, Mary - Avocate, ancienne présidente, Essex County Law Association

Hohn, Herb - Auteur d'un mémoire sur les services parajuridiques présenté au procureur général en février 1988

Hunt, Diana - Ministère du Procureur général, Division de l'élaboration des politiques

Institute of Law Clerks of Ontario

Jolly, Stan - Directeur, programme de travailleurs judiciaires autochtones et programme de nomination de juges de paix autochtones, ministère du Procureur général

Kieller, Kim - Avocate, présidente, comité sur les services parajuridiques de l'Essex County Law Association

Lawrie, Brian - Président, POINTTS Ltd.

Law Society of B.C. Paralegal Committee

MacPhee, Nathalie - Agente parajuridique indépendante

Maidman, Veronica - Toronto Credits Ltd.

Groupe d'étude sur la réforme des tribunaux

Middlessex Law Association

Ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie

Mossman, Mary Jane - Ancienne présidente, comité sur les services parajuridiques de la section ontarienne de l'Association du Barreau canadien

Nancoff, David - Président, Ontario Paralegal Ltd.

O'Connor, Terry et Louise Harris - Coauteurs du projet de loi 42, un projet de loi de députés en vue de réglementer les services parajuridiques

Ontario Paralegal Ltd. et Association des agents parajuridiques de l'Ontario

Owen, John - Credit Counselling Services of Metropolitan Toronto

Schwartz, Alan - Président, Comité de discipline des sciences de la santé

Task Force on Access to Professions and Trades

Walker, Richard - Président, Green Shield of Canada

CONSULTATIONS INTERDISCIPLINAIRES

Brockett, Margaret - Présidente, Association canadienne des ergothérapeutes

Cagney, Allen - Directeur général, Ordre des ingénieurs de l'Ontario

Dalziel, Jean - Secrétaire, Ordre des infirmières et infirmiers de l'Ontario

DesRoches, B.P. - Directeur de l'éducation, Ordre des pharmaciens de l'Ontario

Dickson, Michael - Secrétaire, Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario

Ferrier, Lee - Trésorier, Société du barreau du Haut-Canada

Fisher, John - Secrétaire, Ontario Association of Certified Engineering Technicians & Technologists

Johnson-Brophy, Edythe - Présidente, Association des sages-femmes de l'Ontario

McCorquodale, Shannon - Secrétaire, Collège des travailleurs sociaux agréés de l'Ontario

Pownall, Kenneth F. - Secrétaire, Ordre royal des chirurgiens-dentistes de l'Ontario

Roebuck, Hiller - Secrétaire, Ordre des architectes de l'Ontario

Stolarski, S. - Secrétaire, Conseil d'administration des chiropraticiens (Ontario)

Wand, Barbara - Secrétaire, Bureau des examinateurs en psychologie de l'Ontario

Wolpert, Rhona - Secrétaire, Conseil d'administration des physiothérapeutes (Ontario)

ANNEXE B

SUJETS DE DISCUSSION ET CALENDRIER DES AUDIENCES PUBLIQUES

GROUPE D'ÉTUDE SUR LES SERVICES PARAJURIDIQUES

SUJETS DE DISCUSSION

Une enquête empirique a abouti à certaines conclusions fondamentales au sujet de l'activité des agents parajuridiques indépendants en Ontario. Il en ressort que le phénomène est généralisé à travers la province et que les rangs de ces agents ne cessent de grossir. Un large éventail de services juridiques est offert à l'heure actuelle par des agents parajuridiques indépendants : divorce, conseils en matière d'immigration, pardons criminels, indemnisation des accidents du travail et autres prestations, interventions dans un grand nombre d'autres questions. La plupart des usagers semblent satisfaits de la qualité du service obtenu. Selon certaines indications, les honoraires pratiqués sont aussi inférieurs à ceux des avocats à travail égal. Dans l'ensemble, si on a pu relever certains agissements répréhensibles dans la profession, l'impression qu'on a au sujet du nombre des plaintes a été exagérée. Il y a cependant bien des inquiétudes sur le manque d'instruction et de formation chez la plupart des agents parajuridiques indépendants, et très peu d'entre eux exercent depuis plus de deux ans.

APERÇU GÉNÉRAL

Le Groupe d'étude sur les services parajuridiques a été constitué en juillet 1988 à la suite de l'inquiétude grandissante dont le bureau du Procureur général avait été saisi au sujet des services juridiques fournis au public par des personnes qui n'y sont pas qualifiées. Certaines de ces dernières ont fait l'objet de plaintes de mauvaise qualité du service, d'incompétence et de mauvaise conduite. Le Groupe de travail a reçu mandat d'étudier ce problème de façon approfondie et de soumettre ses recommandations au ministre.

Le Groupe d'étude s'apprête à tenir des audiences publiques sur les activités des agents parajuridiques en Ontario (le calendrier des audiences est joint à ce document). Le présent document a pour objet d'exposer les questions les plus importantes ainsi que les conclusions préliminaires qu'a tirées le Groupe d'étude à cette date, afin de donner un aperçu général du problème aux personnes et aux organismes qui souhaitent se faire entendre au cours de ces audiences publiques. Le présent document vise donc à y concentrer l'attention sur les options ouvertes au Groupe d'étude dans la formulation de ses recommandations.

Ce document de travail n'a pas pour objet de présenter en détail les conclusions et l'analyse du Groupe d'étude, lesquelles figureront intégralement dans son rapport final. Par ailleurs, les documents de recherche seront mis à la disposition, sous une forme ou sous une autre, de ceux qui s'intéressent à ce problème.

Dès le début, le Groupe d'étude a décidé de centrer son enquête sur les agents parajuridiques indépendants, et non sur ceux qui travaillent sous la surveillance d'autrui. Depuis de nombreuses années, clercs d'avocat et agents parajuridiques supervisés s'acquittent parfaitement de leur travail juridique dans les études et sous la surveillance d'avocats qualifiés. De même, des agents parajuridiques sont employés par des bureaux communautaires d'aide juridique de la province ainsi que des programmes d'assistance gouvernementale, comme l'aide aux relations propriétaires-locataires et le Programme de travailleurs judiciaires autochtones. Le Groupe d'étude était d'avis que si certaines activités de ces agents pouvaient susciter quelques inquiétudes, ils étaient tous supervisés et qu'en conséquence, son travail devait porter principalement sur les agents parajuridiques indépendants, qui ne sont supervisés par aucun avocat et qui sont en contact direct avec le public.

L'expansion de la profession parajuridique en Ontario est un phénomène tout récent. Cette croissance s'explique en grande partie par l'arrêt **POINTTS**, rendu par la Cour d'appel de l'Ontario en 1986. Dans cette décision, la Cour a statué que le terme "agent" qui figure dans diverses lois de la province devait être interprété comme s'entendant

également des non-juristes qui représentaient les gens contre honoraires. Il n'y avait donc pas lieu de poursuivre les personnes qui se livraient à pareille activité, pour exercice illégal de la profession d'avocat en violation du paragraphe 50(2) de la *Loi sur la Société du barreau*.

L'arrêt **POINTTS** n'avait qu'une application restrictive, à savoir que des non-juristes pouvaient représenter des gens contre honoraires dans certains cas bien délimités, mais dans l'ensemble, on lui a donné une interprétation bien plus étendue. Rapporté à tort dans la presse comme étant une décision qui légitimait toutes les activités parajuridiques en Ontario, cet arrêt a contribué à l'expansion de la profession à travers la province, au-delà de la représentation à titre d'agent en matière de droit de la famille, de constitution d'entreprises en société et de testaments.

Depuis l'arrêt **POINTTS**, la Société du barreau du Haut-Canada a, avec vigilance, poursuivi en justice les agents parajuridiques qui exerçaient les fonctions juridiques réservées, mais la prolifération de ces services s'est poursuivie malgré les sanctions d'exercice illégal de la profession. Le 22 mai 1986, un projet de loi, intitulé *Loi de 1986 sur les agents parajuridiques* (projet de loi 42), a été soumis à l'Assemblée législative de l'Ontario en vue de réglementer les activités des agents parajuridiques indépendants, autorisés à exercer à titre d'agents conformément à l'arrêt **POINTTS.** Mais par suite en partie des objections d'un grand nombre de parties intéressées, ce projet de loi n'a jamais été adopté.

Depuis son entrée en fonction, l'une des tâches majeures du Groupe d'étude a été de parrainer une grande enquête empirique sur la situation actuelle de la profession parajuridique en Ontario. Étant donné que les informations exactes en la matière n'étaient pas disponibles par d'autres sources, le Groupe d'étude n'a pas pu faire autrement pour savoir ce qui se passe réellement sur le marché des services parajuridiques indépendants.

L'enquête empirique a abouti à certaines conclusions fondamentales au sujet de l'activité des agents parajuridiques indépendants en Ontario. Il en ressort que le phénomène est généralisé à travers la province et que les rangs de ces agents ne cessent de grossir. Un large éventail de services juridiques est offert à l'heure actuelle par des agents parajuridiques indépendants : divorce, conseils en matière d'immigration, pardons criminels, indemnisation des accidents du travail et autres prestations, intervention dans un grand nombre d'autres questions. La plupart des usagers semblent satisfaits de la qualité du service obtenu. Selon certaines indications, les honoraires pratiqués sont aussi inférieurs à ceux des avocats à travail égal. Dans l'ensemble, si on a pu relever certains agissements répréhensibles dans la profession, l'impression qu'on a au sujet du nombre des plaintes a été exagérée. Il y a cependant bien des inquiétudes sur le manque d'instruction et de formation chez la plupart des agents parajuridiques indépendants, et très peu d'entre eux exercent depuis plus de deux ans. Certains problèmes se sont également fait jour à propos de ventes de franchises de bureaux parajuridiques.

OBJECTIFS DU GROUPE D'ÉTUDE

1. **Comment garantir que le public ait le meilleur accès possible aux services juridiques?**

2. **Comment maintenir la qualité de ces services juridiques à un niveau qui assure une protection suffisante du public?**

L'accès aux services juridiques et la protection de l'intérêt public sous-tendront en conséquence toutes les recommandations du Groupe d'étude.

AVANCEMENT DES TRAVAUX

Le Groupe d'étude étant en fonction depuis dix mois, un certain nombre de mécanismes ont été mis en place pour l'aider dans sa tâche, et plusieurs questions fondamentales ont été passées en revue. Afin d'aider les personnes et les regroupements qui souhaitent lui soumettre d'autres observations au cours des audiences publiques, voici un bref aperçu de ce qu'il a réalisé jusqu'à maintenant.

Un comité consultatif du commissaire du Groupe d'étude a été constitué à l'automne 1988.

Ce comité est composé de plus de vingt représentants des milieux les plus susceptibles d'être touchés par les recommandations du Groupe d'étude. On trouve notamment au sein de ce comité consultatif des avocats, des agents parajuridiques indépendants, un clerc d'avocat, un juge, un représentant syndical, un économiste, le président de l'Association des consommateurs du Canada (Ontario) et un conseiller profane de la Société du barreau du Haut-Canada. Le comité, qui s'est réuni trois fois au cours des dix derniers mois, a strictement pour rôle de conseiller le commissaire, lequel est seul responsable du rapport final du Groupe d'étude.

Le Groupe d'étude a reçu plus de 60 mémoires depuis qu'il a annoncé sa création dans la presse, et rendu public son mandat au début de l'automne 1988. Ces mémoires émanent de simples particuliers, d'agents parajuridiques indépendants, d'avocats, de diverses sociétés du barreau et d'autres associations juridiques, d'organisations de consommateurs, d'organismes gouvernementaux et autres. Tous ont fait l'objet d'un examen attentif de la part du Groupe d'étude.

En outre, celui-ci, depuis sa mise sur pied, a rencontré en privé un grand nombre d'individus et de représentants de divers groupements, en particulier des avocats, des agents parajuridiques indépendants, ainsi que des chercheurs indépendants, des fonctionnaires chargés de la recherche et de la réglementation, et le parrain du projet de la loi 42. Des observations officielles ont été présentées de vive voix par la Société du barreau du Haut-Canada, l'Association du barreau du Canada (section ontarienne), et l'Institut des clercs d'avocat de l'Ontario. De son côté, le commissaire a publiquement expliqué le rôle du Groupe d'étude devant l'Association des agents parajuridiques de l'Ontario, l'Association des poursuivants provinciaux, et les membres de l'organisation **POINTTS**. Au printemps de 1989, le Groupe d'étude a participé à un colloque consacré à la question des agents parajuridiques indépendants, au Durham College à Oshawa. Deux vastes consultations multilatérales ont eu lieu auprès de représentants d'un grand nombre d'autres professions et catégories. Enfin, le Groupe d'étude a consulté des représentants du barreau de l'État de Californie et de la Société du barreau de la Colombie-Britannique. Il est disposé à rencontrer toutes les autres parties intéressées.

L'une des fonctions majeures du Groupe d'étude consistait à commander, auprès d'experts reconnus dans ce domaine, des rapports de recherche approfondies sur les questions les plus importantes touchant l'activité des agents parajuridiques indépendants. L'entreprise la plus marquante a été l'enquête empirique visée à la première partie de ce document, qui a délimité le problème à examiner en Ontario. D'autres travaux comprenaient une analyse des diverses possibilités de réglementation à l'égard des agents parajuridiques indépendants, l'instruction et la formation de ces derniers, une analyse des répercussions économiques de leur activité, la question de l'exercice illégal de la profession en ce qui concerne les travailleurs parajuridiques indépendants et certaines autres catégories. L'équipe de recherche a tenu des réunions périodiques pour discuter des conclusions respectives de ses membres et mettre au point une conception uniforme des questions.

Le Groupe d'étude va tenir des audiences publiques dans un proche avenir, auxquelles toutes les parties intéressées sont invitées à assister pour présenter leurs vues. Ce document de travail est destiné à informer ceux qui envisagent de lui soumettre leurs observations. Ceux qui voudraient se faire entendre mais ne pourront assister aux audiences publiques peuvent envoyer leurs mémoires écrits. Toutes les observations sont bienvenues.

OPTIONS

Différentes possibilités s'offrent au Groupe d'étude. La première, c'est de maintenir le statu quo, c'est-à-dire de permettre aux agents parajuridiques de faire fonction d'agents rémunérés devant quelques juridictions inférieures et organismes administratifs, mais non d'offrir d'autres services juridiques. Étant donné les inquiétudes manifestées au sujet du niveau de compétence, presque aucun des individus ou organismes qui ont soumis leurs vues au Groupe d'étude ne s'est prononcé en faveur du maintien de l'état actuel des choses. À tout le moins, les agents parajuridiques indépendants devraient être assujettis à une certaine formation et à un minimum de réglementation, d'une façon ou d'une autre. Le Groupe d'étude souscrit à cette opinion fondamentale, et ne voit pas comment la

continuation de la situation actuelle serait avantageuse pour la population ontarienne. Le public ne sait pas trop à quoi s'en tenir au sujet du rôle légitime des agents parajuridiques sur le marché des services juridiques. Le maintien du statu quo ne ferait que perpétuer cette confusion.

Une autre caractéristique de la situation actuelle pourrait être préservée si l'on autorisait l'agent parajuridique à n'exercer que sous la surveillance d'un avocat qualifié. Pareille solution reviendrait à maintenir la légalité de la situation actuelle, sans étendre la gamme de services offerts au public par les agents parajuridiques indépendants.

Il ressort des recherches effectuées jusqu'ici par le Groupe d'étude que les particuliers ont actuellement recours aux services des agents parajuridiques indépendants, notamment pour les affaires «à risque peu élevé» où il s'agit de remplir des formules et d'avoir quelques notions élémentaires de droit. Le Groupe d'étude constate que certaines lacunes du système de prestation des services juridiques sont comblées par l'existence de ces agents parajuridiques indépendants ou «techniciens juridiques». Certains besoins du public sont satisfaits de cette manière. Comme indiqué plus haut, nous n'avons constaté aucun abus généralisé dont les clients seraient victimes.

Les éléments d'information recueillis et les conclusions de l'enquête effectuée jusqu'à maintenant suggèrent d'autoriser les agents parajuridiques indépendants à exercer certaines fonctions, sous réserve de mesures satisfaisantes de protection de l'intérêt public. Nous ne sommes pas disposés à recommander l'interdiction de ces agents qui exercent à l'heure actuelle devant certaines juridictions inférieures et certains tribunaux administratifs et qui ont reçu l'approbation de la Cour d'appel par son arrêt **POINTTS**. Il est évident que ces fonctions répondent à un besoin important. Par ailleurs, si l'on autorise les agents et techniciens parajuridiques à exercer ces fonctions restreintes, sous réserve de certains impératifs en matière de formation et de réglementation, il serait illogique de leur interdire de se livrer à d'autres tâches techniques qui requièrent le même niveau ou un niveau inférieur de compétence professionnelle. Il s'agirait donc de définir des domaines d'exercice et d'instituer des programmes d'enseignements et de formation en conséquence. Il serait nécessaire de nommer une personne chargée de surveiller les activités des agents parajuridiques indépendants en général, et d'administrer un régime de réglementation.

Nous sommes conscients du fait qu'un système de réglementation lourd et coûteux aurait pour effet de neutraliser certains des avantages éventuels d'un meilleur accès aux services juridiques à un prix raisonnable, qui pourrait se réaliser par la reconnaissance de la profession d'agent parajuridique indépendant. Nous estimons que le système de réglementation choisi devrait être le moins envahissant possible, et tout juste nécessaire pour garantir que des services d'une qualité uniforme soient offerts au public. Il y aurait lieu de considérer les agents parajuridiques indépendants comme des techniciens juridiques habilités à servir le public selon des modalités expressément définies, dans des domaines de complexité et de risque moindres. L'agent parajuridique indépendant doit également être formé de façon à savoir quand confier une question juridique à un avocat.

Si vous souhaitez comparaître à une audience publique du Groupe d'étude sur les services parajuridiques pour lui faire part de vos vues sur l'une ou l'autre des questions traitées dans le présent document, veuillez communiquer avec nous à l'adresse suivante :

GROUPE D'ÉTUDE SUR LES SERVICES PARAJURIDIQUES

180, rue Dundas ouest
22e étage
Toronto (Ontario) M5G 1Z8
(416) 598-0411 /
(519) 253-4232, poste 2941

R. W. Ianni, commissaire

C. J. Wydrzynski, directeur des recherches

D. J. Blonde, coordonnatrice

Groupe d'étude sur les services parajuridiques

Calendrier des audiences publiques

OTTAWA	CHÂTEAU LAURIER *Salle MacDonald* **22 juin 1989 - 18 h 30 à 21 h 30** **23 juin 1989 - 9 h à 15 h**
LONDON	HOLIDAY INN - DOWNTOWN 300, rue King **26 juin 1989 - 10 h à 22 h**
TORONTO	CHESTNUT PARK HOTEL 108, rue Chestnut *Salle Bokhara* **28 juin 1989 - 10 h à 22 h** **29 juin 1989 - 9 h à 11 h**
ST. CATHARINES	HOLIDAY INN 2 North Service Road **10 juillet 1989 - 19 h 30 à 21 h 30** **11 juillet 1989 - 9 h 30 à 16 h 30**
TIMMINS	SENATOR HOTEL 14, rue Mountjoy sud **17 juillet 1989 - 12 h à 20 h** **18 juillet 1989 - 10 h à 14 h**
SUDBURY	PETER PIPER INN **18 juillet 1989 - 18 h 30 à 21 h 30** **19 juillet 1989 - 10 h à 15 h**
THUNDER BAY	VALHALLA INN Route Valhalla Inn **19 juillet 1989 - 20 h à 22 h** **20 juillet 1989 - 9 h à 14 h**

Si vous désirez comparaître devant le Groupe d'étude sur les services parajuridiques lors des audiences publiques, écrivez à l'adresse suivante :

Groupe d'étude sur les services parajuridiques
180, rue Dundas ouest
22e étage
Toronto (Ontario)
M5G 1Z8

TORONTO -	Inge Sardy	(416) 598-0411
WINDSOR -	Dolores J. Blonde	(519) 253-4232 poste 2941
	Doreen Bennett	(519) 973-7066

ANNEXE C

LISTE DES AUDIENCES PUBLIQUES

1. Ottawa - les 22 et 23 juin 1989

Brennan, Rodger J. - Avocat

Burgess, William - Citizens Against Bad Law (CABL)

Charboneau, Diane - Citizens Against Bad Law (CABL)

Clarke, J.R. - Particulier

English, Barry - Particulier

Forrest, Laurie - Particulier

Gardner, Ian - Agent parajuridique

Ham, Elizabeth - Employée d'une étude d'avocats

LaPlante, Alan D. - Agent parajuridique

Loney, Richard - Agent parajuridique

MacPhee, Nathalie - Agente parajuridique

Marier, Jean-Claude - Clinique juridique

McIntyre, Dan - Agent parajuridique

Préfontaine, Marcel J. - Particulier

Schowler, Peter - Avocat, directeur, Clinique juridique communautaire

Stunell, Judy - Employée d'une étude d'avocats

Sussman, Frederick B. - Avocat

Tannis, Ernie - Avocat, directeur général intérimaire, Canadian Institute for Conflict Resolution

2. London - le 26 juin 1989

Baker, Jane - Agente parajuridique indépendante

Ellis, Bill - Agent parajuridique

Gardner, Ian - Agent parajuridique

Kelly, Tim - Agent parajuridique

Morton, Al - Services parajuridiques pour les travailleurs accidentés

Shumka, Julien - Agent parajuridique

Tillman, Ged. T. - Avocat

3. Toronto - les 28 et 29 juin 1989

Batchelore, Dahn - Agente parajuridique

Burbridge, Nicholas - Institut des secrétaires et administrateurs agréés du Canada

Cassidy, Peter - Avocat, McQuesten Legal & Community Services

Christoff, Rick - Particulier

Copps, Annie - Agente parajuridique

Figi, G. - Avocat

Gardner, Ian - Agent parajuridique

Ground, Jack - Avocat, président, comité sur les services parajuridiques de la Société du barreau du Haut-Canada

Haggarty, Gerald - Agent parajuridique

Lechum, Brian - Institut des secrétaires et administrateurs agréés du Canada

McClellan, Ross - Directeur, Législation et action politique, Fédération du travail de l'Ontario

McKay, John - Avocat

Mitter, Randy - Agent parajuridique

Monson, Mark - Agent parajuridique

Nasir, Mohamed - Agent parajuridique

Nickelson, David - Avocat, Association des infirmières de l'Ontario

Priest, Ian - Agent parajuridique

Robbins, Larry - Union Consulting Services (travailleurs)

Sturdy, Jim - Ideological Search House

Szoboszloi, Zoltan - Particulier

4. St. Catharines - les 10 et 11 juillet 1989

Abbey, James - Agent parajuridique

Draper, Ron - Particulier

Finkelstein, Sheila - Agente parajuridique, administration des créances

Gardner, Ian - Agent parajuridique

Haggarty, Gerald - Particulier

Keith, Michael - Particulier

Mates, Michael - Credit Counselling

McDowell, Roderick H. - Community Legal Services of Niagara South

O'Halloran, Christine - Agente parajuridique

Polton, Eric - Avocat, POINTTS Ltd.

Trogrlic, Marta - Agente parajuridique

Walters, Linda - Lincoln County Law Association

5. Timmins - les 17 et 18 juillet 1989

Ellery, Justin - Président, Cochrane District Law Association

Hoskin, Dan - Agent parajuridique

Nancoff, David - Agent parajuridique

Radakir, Paul - Grand Nord Legal Clinic

6. Sudbury - les 18 et 19 juillet 1989

Bardford, Gloria - Credit Counselling Bureau

Beavis, Linda - Agente parajuridique

Hennessy, Michael - Avocat

Hill, Chris - Agent parajuridique

Meehan, Patricia L. - Avocate

Mensour, Michel - Sudbury District Law Association

Monson, Mark - Agent parajuridique

Nancoff, David - Agent parajuridique

7. Thunder Bay - les 19 et 20 juillet 1989

Edwards, Robert C. - Avocat

Gardner, Ian - Agent parajuridique

Gibbs, Celia - Association des consommateurs du Canada

Haggarty, Gerald - Agent parajuridique

James, Lynda - Association des consommateurs du Canada

Jobbitt, Keith - Avocat

McKenzie, Stewart - Agent parajuridique

Monson, Mark - Agent parajuridique

Nancoff, David - Agent parajuridique

ANNEXE D

LISTE DES AUTEURS DE MÉMOIRES

TRIBUNAUX JUDICIAIRES ET ADMINISTRATIFS

Tribunal d'appel des accidents du travail/Workers' Compensation Appeals Tribunal - Elaine Newman

GOUVERNEMENT

Consommateurs et Sociétés Canada/Consumer and Corporate Affairs Canada - Ian R. Nielsen-Jones, directeur adjoint des enquêtes et recherches (Services)/Deputy Director of Investigation and Research (Services)

Ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie de l'Ontario/Ministry of Industry Trade and Technology, Government of Ontario - Geoffrey E. Hale, défenseur des petites entreprises

Ministère du Procureur général, bureau du Procureur de la Couronne, bureau du procureur provincial, Diane M. McAleer, superviseuse des procureurs provinciaux

ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION

Law Society of British Columbia - Dennis J. Mitchell, c.r., trésorier

Law Society of Manitoba - Don Macri, directeur adjoint

Law Society of the Northwest Territories - Virginia Schuler, présidente

Law Society of Saskatchewan - Harvey G. Walker, président, comité spécial sur les services parajuridiques

Société du barreau du Haut-Canada - Patrick Ballantyne, avocat; Donald A. Crosbie, sous-trésorier

Law Society of Yukon - D. Malcolm Florence, premier vice-président

ÉDUCATEURS

Bradley, Julie A., enseignante - Ontario Business College, Ottawa

Sussman, Frederick B., Professor of Law Emeritus, Université d'Ottawa

CONSOMMATEURS ET PARTICULIERS

Batchelor, Dahn Alexander - Rexdale

Brazier, Tom - Toronto

Cameron, Ann - Ottawa

Christoff, Rick - Bramalea

Clark, J.R. - Ottawa

Durand, Rosalynd M. - Ottawa

Fisher, Diane - Windsor

Forrest, Laurie - Ottawa

Fowler, Donald M. - président et directeur général, Metalex Investments Ltd., Brockville

MacDonald, Gerard - Richmond Hill

Préfontaine, Marcel J. - Ottawa

Van Tassel, Joseph Peter - Toronto

AVOCATS

Balzer, L. Suzanne - cabinet Reid, Sawatzky and Ricci, Leamington

Good, Donald B. - cabinet Good and Elliott, Kingston

Morgan, Robert B. - cabinet Eustace, Morgan and Derksen, Fort Frances

Nicholson, David - Toronto

Sussman, Frederick B. - Ottawa

Taylor, George, c.r. - Barrie

Thorsteinson, H.E. - cabinet Lancaster, Mix and Welch, St. Catharines

GROUPES D'INTÉRETS

Amiro, Lisa - au nom des étudiants inscrits aux programmes d'adjoint juridique dans les collèges communautaires de l'Ontario

Associated Credit Bureaus of Ontario - Veronica Maidman, comité de la politique législative

Association des consommateurs du Canada (Ontario) - Peggy Smyth, présidente de l'ACC (Ontario), Celia Gibbs et Lynda James

Association des banquiers canadiens - Robert G. Turnbull, conseiller juridique adjoint

Canadian Society for Professional Engineers - Murray McInroy, président

Citizens Against Bad Law

Community Information Agency - Simon Shields

Credit Counselling Service of Metropolitan Toronto - John D. Owen, vice-président

Credit Counselling, région du Niagara - Michael Mates, directeur

de Clerville, M. Roger - spécialiste en médiation des divorces et en affaires familiales

Fédération du Travail de l'Ontario (CTC)/Ontario Federation of Labour (CLC) - John O'Grady, directeur - affaires législatives

Fundamental Research Institute - Dr. A.K. Ray, expert-conseil

Ideologic Searchhouse Inc.

Institut des clercs d'avocat de l'Ontario

Institute of Chartered Secretaries and Administrators

Merac Capital Corporation

Ontario Federation of Indian Friendship Centres - Sylvia Maracle, directrice générale

Union Consulting Services

Victims of Law Dilemma Society V.O.L.D. Alberta - Garry Watson, membre du conseil d'administration, V.O.L.D. Association

BARREAU

Advocates' Society Committee of Paralegals, Report of the Advocate's Society - John T. Morin, président

Association du barreau canadien - Ontario (ABCO)/Canadian Bar Association

Association du barreau canadien, «Recommendations of the Special Committee on the Status Paralegals to the CBA Council» - Albert Strauss, président

Cochrane Law Association - Justin Ellery, président

County and District Law Presidents' Association (C&DLPA) - John N. McKay

County of Carleton Law Association

County of York Law Association - Peter White, secrétaire subalterne

Essex Law Association

Family Law Lawyers' Association of Essex County - Mark Nazarewich, Kim S. Kieller and Jon Dobrowolski

The Middlesex Law Association - G.T. Tillman, président du comité sur les agents parajuridiques non supervisés

Nova Scotia Barristers' Society - Gail Salsbury, secrétaire-trésorière

Provincial Prosecutors Association - Steven J. McGuire, président

Thunder Bay Law Association - Keith J.F. Jobbitt

Welland County Law Association

CLINIQUES D'AIDE JURIDIQUE

Anger, Mary Beth - travailleuse juridique communautaire à Community Legal Services of Niagara South Inc., Welland

Bailey, Stuart - avocat-directeur, Clinique juridique communautaire de Nipissing/Nipissing Community Legal Clinic

Radakir, Paul - Clinique juridique Grand-Nord, Clinique juridique communautaire, Kapuskasing

Saint-Aubin, Etienne - avocat, Clinique juridique/Legal Clinic, Cornwall

Woroner, Kenny - étudiant au barreau, Parkdale Community Legal Services Inc., Toronto

AGENTS PARAJURIDIQUES

Action Paralegal Inc. - Ian Gardner, Gerald Haggerty et Marc Monson, North York

Action Paralegal Studies Program, Toronto

Ark Para.Legal - A.R. Khan, Toronto

Association of Agents at Court - Jack K. Barrow, président

Consolidated Paralegals and Associates - James Abbey, St. Catharines

Davey, Terry - Good News Paralegal Inc., Sault Ste. Marie

Ellis, William C. - Para Legal Limited, Windsor

Gowan, Pearl E. - Hamilton

H. B. Boyd Para-Legal Services, Lindsay

Hyatt/Good News Paralegal - Randall H. Burch, Sault Ste. Marie

Hyatt Paralegal Corporation of Canada au nom de Hyatt Paralegal Services Franchises of Ontario

Injured Workers' Para-Legal Services - John G. Waram, Lucille Fairley, Alan Morton - Lambeth

Injured Workers' Paralegal Services - London

J. N. Paralegal Services - Janice Newman, Downsview

John A. Bovie Paralegal Services - Lindsay

Kawartha Title Search - Leslie D. Gorwill, Lindsay

Key Paralegal Services Inc. - Heather Daer, présidente, Etobicoke

Loney, Richard - Nepean

McCloy, Robert - Niagara Falls

O'Connell, Robert - agent parajuridique, conseiller familial/médiateur en matière de divorce, Toronto

Ontario Paralegal - Christine and Gerald O'Halloran, St. Catharines

Ontario Paralegal Services - R. D. Smith - Belleville

The Paper Chase Paralegal Bureau - David Matheson, directeur général, Unionville

Paralegal and Associates - Remi C. Gillet, Cornwall

Paralegal Associates - Lynda F. Beavis, Sudbury

Paralegal Association of Ontario

ParaLegal Services, Specialists for Tenants - Dan McIntyre, Ottawa

ParaLegal Society of Canada - Natalie MacPhee, présidente

Porter, Gary - Waterloo

Singh, Gurdaya - Toronto

Stewart and McKenzie Paralegal Services - Debbie Stewart and Tina McKenzie, Sudbury

Victoria Abstracts Ltd., Conveyancing - Joan D. Hargrave, Lindsay

Walther, Janet R.M. - Waterloo

Windsor Agents at Court - William J. Borshuk, directeur Sommaire des mémoires

SOMMAIRE DES MÉMOIRES

I. TRIBUNAUX JUDICIAIRES ET ADMINISTRATIFS

Aperçu

Le seul mémoire de cette catégorie nous a été remis par le Tribunal d'appel des accidents du travail. Son expérience de la représentation par des agents parajuridiques est limitée et peu uniforme, la compétence des agents ayant été de nulle à très élevée. En sa qualité d'arbitre, le Tribunal juge qu'il ne lui revient pas de porter à l'attention des clients la négligence, l'ignorance ou l'incompétence dont font preuve leurs représentants.

Formation

Pour régler ce problème d'incompétence, le Tribunal tente de fournir aux représentants qui ne sont pas avocats une formation de base.

Coût/honoraires

Le Tribunal d'appel des accidents du travail a remis des articles de journaux soulignant le caractère abordable de la représentation par des agents parajuridiques.

II. GOUVERNEMENTS

Réglementation

Le Groupe d'étude a reçu des mémoires d'un ministère fédéral, d'un ministère provincial et du bureau du poursuivant provincial de la Communauté urbaine de Toronto.

Tous soulignent que des problèmes d'information, la pénurie de services en régions isolées, le coût et l'efficacité permettaient aux agents parajuridiques indépendants de se tailler une place sur le marché.

Dans les tribunaux du bureau du poursuivant provincial de la Communauté urbaine de Toronto, un défendeur sur cinq est représenté par un agent parajuridique.

Les mémoires divergent pour ce qui est de la réglementation. Les deux ministères recommandent une approche libérale, selon laquelle les forces du marché devraient régir la prestation des services juridiques tout en imposant des normes de compétence et d'intégrité.

Par contre, le bureau du procureur provincial de la Communauté urbaine de Toronto soutient que les agents parajuridiques indépendants ne peuvent plus être régis uniquement par le marché. Si un agent parajuridique commet une erreur grave, les tribunaux ne peuvent agir qu'en cas de comportement abusif ou trompeur. Le bureau propose l'institution d'un organisme de réglementation et l'imposition d'un permis. Cet organisme devrait avoir le pouvoir de révoquer les permis et d'imposer des pénalités telles que la suspension de l'agent ou l'indemnisation de la partie lésée.

Les ministères ont précisé que les agents parajuridiques indépendants doivent répondre à des normes fondamentales d'exercice et que le gouvernement doit s'assurer de l'existence de recours adéquats si les services promis ne sont pas rendus.

Les intérêts des consommateurs, en particulier des petites entreprises, seraient protégés le mieux si l'on permettait l'existence d'un éventail de services juridiques et parajuridiques, sans restreindre l'innovation et la concurrence dans ce domaine.

La loi fédérale de 1986 sur la concurrence permet de conférer des pouvoirs d'enquête sur une profession, bien qu'elle ne puisse être invoquée pour régir une profession.

Les lois sur la protection du consommateur devraient être étendues à tous les services de manière à inclure les agents parajuridiques indépendants.

Il est essentiel de régir la profession d'avocat en raison des problèmes d'information et de la possibilité d'erreurs coûteuses sans pouvoir obtenir de dommages-intérêts.

Le droit exclusif des membres de la Société du barreau du Haut-Canada d'exercer le droit ne doit pas être abrogé, mais les restrictions imposées aux agents parajuridiques dans les cabinets d'avocats devraient être supprimées.

La réglementation ne devrait s'appliquer qu'aux cas où il n'est pas possible d'élaborer une politique équivalente à moindre coût. La technique de réglementation reposera sur le coût de l'information et des erreurs qui seraient commises si les agents parajuridiques étaient autorisés à exercer le droit.

Le marché

Un cadre de réglementation libéral permettrait aux avocats et aux agents parajuridiques indépendants d'adapter leurs services aux besoins changeants des consommateurs.

Le marché ontarien des services juridiques présente de graves lacunes quant à la demande. Malgré le nombre élevé de petits cabinets et l'augmentation annuelle du nombre d'avocats qui commencent à exercer le droit, les particuliers et les petites entreprises se trouvent aux prises avec un manque d'information, des coûts élevés et une pénurie de services dans les petites collectivités éloignées. En outre, la réglementation gouvernementale ne permet pas l'existence de services concurrents de coût inférieur. Par conséquent, les avocats peuvent contrôler les prix.

Le secteur des services juridiques est en pleine croissance, mais cette croissance est plus lente du côté des services aux particuliers que de celui des services aux gouvernements et aux entreprises.

Ce problème pourrait être résolu par l'élimination des restrictions sur la publication des honoraires.

Éducation

La plupart des intervenants considèrent que les collèges communautaires et universités devraient offrir des cours dans les domaines suivants :

- déontologie
- art de plaider
- procédure
- preuve

Les étudiants devraient également avoir une connaissance suffisante de l'anglais. L'accréditation serait accordée après la réussite d'un examen normalisé tenu à l'échelle de la province.

III. ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION

Le Groupe d'étude a reçu des mémoires des sociétés du barreau de la Colombie-Britannique, du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest, de la Saskatchewan, du Manitoba et de l'Ontario. Certaines ont indiqué que la question des agents parajuridiques n'avait pas encore causé de problèmes dans leur territoire. En général, les sociétés considèrent que les agents parajuridiques doivent être réglementés pour pouvoir exercer le droit de manière indépendante dans le but de protéger la population, et que sauf quelques exceptions, les agents parajuridiques indépendants ne doivent pas être autorisés à rendre des services juridiques.

Une société a soulevé deux questions relatives à la réglementation possible des agents parajuridiques indépendants par une société du barreau :

1. La population s'opposerait à toute tentative d'une société du barreau de mettre en place des mesures de contrôle strictes;

2. La population semble considérer l'agent parajuridique indépendant comme un genre d'avocat et toute faute de sa part se refléterait sur la société du barreau.

D'autres sociétés ont jugé que la réglementation des agents parajuridiques indépendants relevait d'elles, c'est-à-dire qu'elles avaient la responsabilité de régir les agents parajuridiques indépendants en leur offrant une certaine forme de reconnaissance ainsi qu'un mandat. Les sociétés du barreau considèrent donc la formation et la réglementation comme essentielles. Elles soutiennent que comme les agents parajuridiques indépendants n'ont pas de formation en reconnaissance ou en résolution de problèmes, il leur est difficile de reconnaître des problèmes juridiques nouveaux ou d'évaluer les répercussions de leurs actes dans d'autres domaines.

D'autres préoccupations ont été exprimées quant à la protection de la population et au fait que les agents parajuridiques non supervisés ne sont pas assurés. Comme le secteur privé de l'assurance n'offre pas actuellement de protection suffisante spécialement conçue pour les agents parajuridiques indépendants, le gouvernement, et donc la population, devront prévoir des règlements de financement pour fournir l'assurance nécessaire.

IV. ÉDUCATEURS

Le Groupe d'étude n'a reçu que deux mémoires provenant d'intervenants du domaine de l'enseignement du droit. Ils appuient la réglementation des agents parajuridiques indépendants en vue d'améliorer l'accès de la population à des services juridiques de coût raisonnable.

Ils mentionnent la nécessité d'une formation structurée, du perfectionnement, d'un code de déontologie et d'un régime de réglementation.

V. PARTICULIERS/CONSOMMATEURS

La population en général a manifesté de la colère et de l'exaspération à l'égard des avocats dans les mémoires présentés au Groupe d'étude.

Honoraires

Les services des avocats sont considérés beaucoup trop chers pour le citoyen moyen.

Les mémoires suggèrent que les avocats devraient reconnaître que les agents parajuridiques indépendants ne sont pas en concurrence avec eux mais qu'ils entraînent une expansion des services juridiques et qu'ils constituent une solution de rechange aux services coûteux de certaines avocats dans des domaines particuliers.

Monopole

Les particuliers s'entendent généralement pour dire que le monopole des avocats sur les services juridiques doit être brisé. «Les avocats n'ont pas le monopole de l'intelligence ou de la justice», a dit l'un d'entre eux.

Accès à la justice

Dans les mémoires, on considère généralement que les agents parajuridiques indépendants ont amélioré l'accès de la population à un système juridique que l'on juge fermé et protégé, et que les avocats étaient toujours intimidants. Après avoir engagé un agent parajuridique, un consommateur a dit avoir mieux confiance dans le système judiciaire :

> *«J'ai maintenant l'impression de comprendre mes droits. Je suis sûr de moi et je suis prêt à me présenter au tribunal.»*

Il se dégage des mémoires des consommateurs que ces derniers considèrent que les avocats et les agents parajuridiques indépendants ont un rôle commun à jouer dans la fourniture de services juridiques accessibles et abordables. Un consommateur de services parajuridiques de longue date a résumé ainsi ce point de vue :

> *«L'agent parajuridique n'est pas un chevalier. Laissons ce rôle aux avocats. Il est plutôt le garde du corps de son client. Lorsque les choses vont mal, il le protège.»*

Éducation

Les consommateurs de services juridiques exigent l'imposition de critères relatifs à la formation, aux moeurs et à la scolarité aux paliers collégial et universitaire ainsi que des examens et l'accréditation obligatoires. Les normes

de scolarité et de personnalité devraient assurer la prestation de services juridiques adéquats.

Réglementation

La majorité des consommateurs considèrent que les agents parajuridiques doivent être réglementés et surveillés afin de protéger les intérêts du public. Les forces du marché ne constituent pas une forme de contrôle suffisante en raison des conséquences des services mal rendus, qui peuvent être graves. La réglementation a été considérée souhaitable pour protéger le public et contrôler les personnes qui s'improvisent agents parajuridiques.

Quelques personnes préfèrent une réglementation autonome associée à un code de déontologie.

VI. LES AVOCATS

Comme on pouvait s'y attendre, la majorité des avocats qui ont fait part de leur point de vue au Groupe d'étude n'étaient pas entièrement en faveur des agents parajuridiques indépendants. Quelques-uns ont souligné que les agents parajuridiques offrent des services à coût raisonnable pour le public et que ceux qui travaillent sous la supervision d'avocats dans des cabinets jouent un rôle important dans la prestation des services juridiques.

Cependant, les agents parajuridiques indépendants qui travaillent sans supervision et en l'absence de législation soulèvent de grandes inquiétudes chez les avocats qui ont fait part de leurs opinions au Groupe d'étude. Le fait que les agents parajuridiques manquent de connaissances fondamentales du droit outre la préparation de formulaires et qu'ils ne soient pas réglementés ni soumis à un code de déontologie inquiète en effet les avocats. L'un d'entre eux a affirmé que les agents parajuridiques ne veulent s'occuper que d'affaires

simples et spécialisées, et que c'est tout ce qu'ils peuvent faire compte tenu de leurs qualifications. S'ils ne s'occupaient pas de causes simples en plus des causes complexes moins rentables, la plupart des cabinets d'avocats devraient hausser le coût des affaires complexes. Dans ce cas, il leur faudrait soit tenter de rationaliser leurs services dans les cas complexes ou devenir agents parajuridiques pour offrir des services courants qui soient compétitifs.

Un avocat a décrit les agents parajuridiques comme des pseudo-avocats, et a soutenu que l'arrêt POINTTS était dans l'erreur parce que le caractère pratique des services parajuridiques a été invoqué pour permettre à un agent à plein temps de se prétendre avocat.

Les avocats qui ont présenté des mémoires au Groupe d'étude s'accordaient en général pour affirmer qu'il n'y avait pas de place pour des «demi-avocats demi-formés» qui n'auraient qu'une responsabilité professionnelle partielle. Ils ont soutenu que ce serait une incohérence fondamentale de permettre l'existence de deux «catégories» d'avocats. La première catégorie serait soumise à une formation, à des règlements et à des normes déontologiques et serait assurée, alors que la deuxième, composée d'agents non qualifiés, ne disposerait pas de ces atouts. Les avocats considèrent généralement que ce serait mal avisé et contraire à l'intérêt public que la législature impose des restrictions aux avocats et des normes moins sévères à un autre groupe.

VII. LES GROUPES D'INTÉRÊTS

Dix-neuf groupes d'intérêts, associés directement ou indirectement avec la profession juridique, ont fait part de leur point de vue au Groupe d'étude. Tous ont exprimé leurs préoccupations à l'égard de la protection du consommateur, parce que dans la situation actuelle sur le plan législatif,

presque n'importe qui peut s'improviser agent parajuridique et offrir des conseils aux consommateurs.

En ce qui concerne la prestation des services juridiques, les groupes d'intérêts orientés vers les consommateurs ont fait part des exigences suivantes :

1. Accès à la justice et services juridiques abordables;

2. Possibilité de choisir parmi différents fournisseurs de services juridiques;

3. Protection de l'investissement des clients;

4. Recours efficaces en cas de difficulté au cours de la prestation des services.

Honoraires

Selon les groupes d'intérêts, il semble de plus en plus évident que les consommateurs n'ont pas accès à la justice en raison du niveau élevé (réel ou perçu) des honoraires des avocats. Les groupes d'intérêts orientés vers les consommateurs ont recommandé que même après la mise en place de services parajuridiques réglementés, certains consommateurs qui ne sont pas admissibles à l'aide juridique et qui n'ont pas les moyens d'engager un avocat auront besoin de services juridiques qu'un agent parajuridique ne pourra offrir. Ils suggèrent la tenue d'études supplémentaires dans le but d'élaborer de nouveaux mécanismes de résolution de différends, de médiation et d'arbitrage à faible coût.

Les groupes d'intérêts considèrent que les agents parajuridiques rendent des services nécessaires et abordables, mais un petit nombre d'entre eux ont

remis en cause leurs honoraires compte tenu de la qualité des services qu'ils rendent.

Accessibilité

Selon les groupes d'intérêts, les agents parajuridiques sont plus accessibles et moins intimidants que les avocats. L'agent parajuridique est vu comme étant plus proche du client.

Différents groupes ont demandé que la publicité des services parajuridiques soit contrôlée et que les méthodes de publicité permises pour les avocats soient élargies pour améliorer l'accès du public à la représentation.

Dans le seul mémoire déposé par un organisme défendant les intérêts juridiques des autochtones, les services parajuridiques sont vus d'un bon oeil. Cet organisme considère que les services parajuridiques sont orientés vers la communauté et donnent lieu à un contrôle et à un apport locaux. Ces services sont moins bureaucratiques, ce qui attire les personnes qui cherchent à arriver à un consensus plutôt qu'à s'empêtrer dans le jargon juridique. La reconnaissance d'agents parajuridiques autochtones devant les tribunaux permettrait de favoriser chez les autochtones les activités relevant de l'auto-détermination dans le cadre du processus judiciaire.

Domaines d'exercice

Dans la plupart des mémoires présentés au Groupe d'étude, on considère souhaitable de limiter les agents parajuridiques à certains domaines d'exercice spécialisés. En outre, comme l'ont souligné les cliniques d'aide juridique, les agents parajuridiques oeuvrant dans le domaine des services de consultation financière soulèvent des inquiétudes. On a prétendu que les agents parajuridiques servent mal le public parce qu'ils exigent des honoraires pour un service disponible gratuitement ailleurs.

On a également souligné que les agents parajuridiques suggèrent souvent à leurs clients de déclarer faillite même lorsqu'ils peuvent recourir à d'autres solutions, et que leurs services sont inférieurs parce qu'il n'est pas raisonnable de supposer que les créanciers collaborent autant avec eux qu'avec un organisme sans but lucratif.

Tout service offert gratuitement, tel que la consolidation des dettes, devrait être interdit aux agents parajuridiques, et si ces derniers offrent des services reliés au crédit, ils devraient répondre aux mêmes normes d'admission et de fiducie que les autres fournisseurs de l'industrie. On a également suggéré que le ministère de la Consommation et du Commerce interdise les cliniques de crédit à but lucratif.

Réglementation

Certains groupes ont dit redouter que l'établissement d'un régime de réglementation coûteux et complexe élimine les avantages d'un accès plus facile à des services juridiques moins coûteux. Par conséquent, il pourrait être nécessaire de procéder à une étude coûts-avantages.

Les opinions étaient partagées quant à l'efficacité avec laquelle les forces du marché pourraient régir les services parajuridiques. Quelques groupes appuient sans réserve ce concept alors que d'autres considèrent que cela représenterait pour le gouvernement l'abandon de sa responsabilité de protéger les consommateurs.

Les syndicats sont d'avis qu'une loi visant la réglementation des agents parajuridiques pourrait influer sur la capacité des syndicats et des salariés d'être convenablement représentés devant les tribunaux du travail. Ils ont également exprimé leurs inquiétudes quant à une augmentation de la complexité des

procédures et aux retards, à l'accroissement des coûts et à la réduction de l'accessibilité qui s'ensuivraient.

On a suggéré d'adopter une loi et de former en même temps une association professionnelle pour mettre en oeuvre des programmes de formation et établir des normes et des mécanismes d'application. La loi devrait établir clairement le domaine d'exercice des juristes qualifiés.

En général, la plupart des groupes d'intérêts semblent s'entendre pour dire que si on doit réglementer, il faut prévoir, afin de mieux protéger le public,

1. une procédure d'évaluation de la compétence des débutants,

2. le respect d'un code de conduite,

3. un processus de confirmation de la compétence et du respect des normes déontologiques.

L'organisme responsable de la réglementation devrait viser des objectifs précis, et ses activités devraient se limiter au processus de réglementation. Autrement, des problèmes de conflits d'intérêts ne manqueraient pas de se présenter.

VIII. LE BARREAU

Quatorze mémoires remis par des membres du barreau contredisent l'opinion selon laquelle des services juridiques «simples» ne nécessitent pas de supervision, car ils considèrent que l'avocat doit envisager le problème dans son ensemble. Ils préconisent massivement l'interdiction des agents parajuridiques non supervisés parce qu'ils jugent qu'il est dans l'intérêt public d'imposer des normes élevées pour la prestation des services juridiques.

Cependant, si on autorise les agents parajuridiques non supervisés, ceux-ci doivent être soumis à des règlements qui ne peuvent être définis qu'une fois les autres exigences respectées.

Le barreau considère souhaitable de déterminer ce que constitue un agent parajuridique. Il s'agit généralement pour eux d'une personne qui a reçu une certaine formation ou accumulé de l'expérience en droit, qui n'est pas membre d'un barreau et qui offre des services juridiques au public contre rémunération, sans être qualifiée pour exercer le droit de manière indépendante dans son territoire.

Le barreau a également pris soin de distinguer les services juridiques qui peuvent être rendus par un avocat de ceux qui peuvent être offerts par un agent parajuridique sous la supervision directe d'un avocat.

Les membres du barreau qui ont exprimé leur point de vue insistent pour que les avocats rayés du barreau ne soient pas autorisés à devenir agents parajuridiques dans l'éventualité ou ces derniers seraient autorisés à exercer leur métier de façon indépendante. Ils ont souligné que le fait de donner un permis à un avocat rayé du barreau reviendrait à miner le processus disciplinaire de la Société du barreau.

Honoraires

Le barreau s'est dit préoccupé par la capacité du public d'évaluer la qualité des services qu'il reçoit d'un agent parajuridique. Ils ont soutenu que le montant des honoraires ne devrait pas être le seul critère que le public en général doit envisager lorsqu'il choisit un fournisseur de services juridiques.

Le barreau a étudié le critère des honoraires dans le choix entre un agent parajuridique et un avocat et s'est posé les questions suivantes :

1. Comment peut-on s'assurer que le public profite du meilleur accès possible aux services juridiques à un coût qu'il est en mesure de se permettre?

2. Comment est-il possible de maintenir la compétence et la qualité des services à un niveau qui permette de protéger adéquatement le public à un coût que le public peut se permettre?

On a reconnu que les agents parajuridiques présentent un avantage économique possible à court terme. Une association de barreau a déclaré que les agents parajuridiques ne constituent qu'un début de solution au financement insuffisant du programme d'aide juridique de l'Ontario. Cependant, une autre association a soutenu que la demande d'agents parajuridiques indépendants, qui sont censés servir des personnes défavorisées, n'est pas prouvée. Ainsi, la reconnaissance juridique des agents parajuridiques indépendants ferait en sorte que ceux-ci «joueraient le rôle d'avocats de second ordre pour citoyens défavorisés»!

En ce qui concerne la question des coûts, l'Association du barreau canadien considère que, dès qu'une structure «professionnelle» aura été mise en place pour les agents parajuridiques indépendants, ceux-ci perdront leur avantage sur le plan des coûts par rapport aux avocats.

Seul un groupe du barreau s'est distingué en acceptant l'hypothèse selon laquelle une personne à revenu moyen ne peut plus se permettre d'engager un avocat. Cette réalité économique a mené à la prolifération des agents parajuridiques, qui démontre l'existence d'un marché pour leurs services. Selon ce groupe, les agents parajuridiques formés et soumis à des règlements pourront jouer un rôle important dans la prestation de services juridiques abordables et accessibles.

Réglementation

Les membres du barreau ont soumis des propositions de réglementation des agents parajuridiques uniquement à titre de solution de rechange à l'interdiction totale qu'ils préconisent. Ils ont constaté généralement que les agents parajuridiques et les avocats entretiennent des liens semblables avec leurs clients. Par conséquent, les agents parajuridiques doivent être assujettis aux mêmes normes de protection du public que les avocats : assurance, code de déontologie, règles de confidentialité, règles d'établissement des coûts. Divers modèles d'organismes de réglementation autonomes ont été proposés pour l'établissement et l'application de règles. Des avocats, agents parajuridiques et profanes pourraient en faire partie. Un mécanisme de plainte et de règlement des différends en ferait partie intégrante. Une association préconise l'élaboration d'un code de déontologie pour les agents parajuridiques non seulement entre eux et leur clientèle mais également entre eux et les avocats.

Dans ses mémoires sur la réglementation qu'il a présentés au Groupe d'étude, le barreau s'est distingué en défendant le principe d'indépendance absolue à l'égard du gouvernement. Il a soutenu que l'exercice du droit nécessite cette indépendance du fait que la profession constitue un lien entre les intérêts des particuliers et ceux de la législature. Il ne serait pas dans l'intérêt public qu'un organisme gouvernemental supervise les agents parajuridiques indépendants, car cela reviendrait pour le gouvernement à diriger une profession qui, par sa nature propre, doit être indépendante du gouvernement. Ainsi, le barreau considère qu'un organisme de réglementation des agents parajuridiques doit échapper au contrôle du gouvernement et être supervisé par la Société du barreau.

Éducation

Les membres du barreau préconisent un programme collégial de deux ou trois ans avec la possibilité d'un stage chez un avocat suivi de l'obtention d'un permis. Ils sont d'avis que la Société du barreau, entre autres organismes, pourrait avoir un rôle à jouer dans l'établissement des critères éducatifs pour les agents parajuridiques.

Les mémoires divergeaient un peu quant au caractère général ou spécialisé que devraient prendre les critères éducatifs dans le régime de réglementation. Un groupe a soutenu que l'obtention d'un permis devrait reposer sur la spécialisation, alors qu'un autre préconisait une formation générale et diverses spécialités bien définies débouchant sur une accréditation limitée. Un autre mémoire propose que la première année, qui serait une introduction générale au métier, soit suivie de cours de spécialisation qui permettraient de s'initier au travail d'un avocat ou au règlement de litiges.

Les différents mémoires divergeaient également sur la question d'une clause qui permettraient aux personnes qui sont actuellement agents parajuridiques d'être dispensées des cours à temps plein si elles réussissent un ensemble d'examens.

IX. CLINIQUES D'AIDE JURIDIQUE

Le Groupe d'étude a reçu les observations d'avocats et de spécialistes des services juridiques provenant de cliniques d'aide juridique de la province.

Comme des certificats d'aide juridique ne sont pas émis pour le règlement de tous les problèmes juridiques, et comme les cliniques disposent de ressources très limitées, les agents parajuridiques indépendants demeurent

souvent le seul recours valable pour le consommateur. Les services parajuridiques comblent une lacune en ce sens qu'ils sont accessibles aux consommateurs de services juridiques qui n'ont pas les moyens d'engager un avocat et qui ne sont pas admissibles à l'aide juridique.

Les cliniques semblent s'inquiéter du fait que les clients à faible revenu pourraient courir plus de risques d'abus que les consommateurs qui recourent à des services juridiques plus complexes. Elles soutiennent qu'un service juridique qui semble simple ne devrait pas pour autant être considéré sans importance. Selon une clinique juridique, le système juridique ontarien semble réserver aux personnes à revenu modeste des services juridiques réduits.

Les cliniques juridiques qui ont fait valoir leur point de vue ont dit s'inquiéter du fait que des personnes qui sont admissibles à leurs services, offerts par du personnel ayant une formation en droit ou des agents parajuridiques travaillant en clinique, recourent aux agents parajuridiques indépendants parce qu'ils ignorent l'existence de leurs services.

Les cliniques d'aide juridique ont formulé un certain nombre de recommandations, dont les suivantes :

- Un avis écrit devrait être remis aux personnes qui pourraient être admissibles aux services d'une clinique d'aide juridique dans leur collectivité pour les informer de l'existence de ces services.

- Les agents parajuridiques devraient être tenus de suivre une formation collégiale suivie d'examens d'accréditation et de cours d'éducation permanente.

- Des normes de déontologie et des procédures disciplinaires devraient être appliquées.

- L'assurance contre les erreurs et les omissions devrait être obligatoire.

- Un régime de réglementation administré par un organisme tel que la Société du barreau, le ministère de la Consommation et du Commerce ou le ministère du Procureur général devrait être imposé.

X. LES AGENTS PARAJURIDIQUES

Comme l'ont indiqué les membres de la profession juridique, des organismes gouvernementaux, des éducateurs, des consommateurs, des organismes de réglementation et différents groupes d'intérêts, il est évident qu'il existe un marché pour les agents parajuridiques indépendants en Ontario. Les quelque trente-cinq agents parajuridiques qui ont fait part de leur point de vue au Groupe d'étude ont eux aussi soutenu, comme il fallait s'y attendre, qu'ils constituent une source de rechange efficace de services juridiques à moindre coût pour le public.

On a fait remarquer que la profession juridique demeure la seule grande profession qui ne s'accompagne pas d'une structure para-professionnelle indépendante. Le Groupe d'étude cherche d'abord à protéger l'intérêt public; dans ce contexte, les agents parajuridiques considèrent que si la Société du barreau avait vraiment à coeur les intérêts du public, elle collaborerait avec les agents parajuridiques. Les agents parajuridiques indépendants compétents et honnêtes, comme la Société du barreau, considèrent essentiel de protéger le public contre les juristes malhonnêtes. Selon eux, la Société du droit devrait se soucier moins de réprimer les agents parajuridiques et plus d'améliorer son image au sein de la population. Le contexte juridique actuel en Ontario se prêterait bien à l'amélioration et à l'élargissement des services juridiques accessibles. Les agents parajuridiques reconnaissent qu'ils risquent de mal servir leurs clients en raison de leur manque de formation en droit, mais ils

considèrent généralement offrir des services qui se situent entre les actes juridiques simples et les conseils spécialisés portant sur des questions juridiques complexes. Les agents parajuridiques semblent s'entendre pour dire que seuls les avocats devraient offrir des conseils en matière juridique.

Comme nous l'avons déjà indiqué, le Groupe d'étude tient compte d'abord de l'intérêt public en envisageant la réglementation des agents parajuridiques. Ces derniers soutiennent que la Société du barreau, «qui est composée surtout de membres de la profession juridique prospères, hautement scolarisés et conservateurs, voit peut-être d'un oeil bien différent du public en général ce qui constitue «l'intérêt public».

Honoraires

Les agents parajuridiques offrent une solution de rechange valable sur le plan financier pour les personnes de revenu modeste qui ne sont pas admissibles à l'aide juridique. Les agents parajuridiques qui ont fait part de leurs observations au Groupe d'étude considèrent combler les lacunes du système juridique en offrant des services abordables.

Une association d'agents parajuridiques a fait remarquer que les avocats ont tendance à éviter certains domaines du droit qui sont peu rentables et que par conséquent, ces domaines ne reçoivent pas l'attention qu'ils méritent. C'est dans ces domaines que les agents parajuridiques veulent offrir des services moyennant des honoraires qui correspondent à leur simplicité.

En ce qui concerne les honoraires, un certain nombre d'agents parajuridiques préconisent la modification de la législation actuelle portant sur les honoraires des avocats pour y inclure des dispositions sur les honoraires imposés aux parties qui se font représenter par des agents. Un agent parajuridique compétent devrait pouvoir exiger des honoraires au moins aussi élevés que ceux d'un étudiant au barreau.

Éducation

Tous les agents parajuridiques qui ont formulé des observations s'accordent pour dire que comme les services parajuridiques influent sur l'ensemble de la vie des clients, il est nécessaire d'imposer des normes minimales sur les plans de l'éducation, de la personnalité et de la formation.

Certains agents parajuridiques soutiennent qu'il n'est pas nécessaire d'imposer une formation officielle, et la majorité considèrent que les cours en établissement pourraient être complétés par des stages supervisés dans des cabinets d'avocats.

On a recommandé l'établissement d'un programme de formation dans les collèges communautaires d'une durée de quatre mois à deux ans. Les agents préconisent aussi fortement des programmes d'éducation permanente.

Domaines d'exercice suggérés

Les agents parajuridiques considèrent que les services qu'ils offrent sont essentiellement ceux que les avocats ne peuvent offrir de manière rentable ou ne veulent pas rendre. Les agents parajuridiques remplissent des tâches administratives et n'offrent pas de conseils juridiques à leurs clients. La grande majorité des agents parajuridiques se rendent compte qu'entre le fait d'offrir de l'aide et de donner des conseils, il n'y a qu'un pas. Ils renvoient certaines causes à des avocats qui pourront offrir à la fois conseils et services aux clients concernés.

Bon nombre d'agents parajuridiques ayant présenté leurs observations ont demandé de pouvoir être désignés par commission rogatoire pour assurer un meilleur accès à ce service.

Les agents parajuridiques eux-mêmes ont défini les domaines dans lesquels ils considèrent ne pas devoir offrir de services juridiques, notamment des domaines qui nécessitent une scolarité et une expérience importantes comme les causes criminelles, les affaires complexes touchant les domaines et les fiducies et les divorces contestés.

Les agents parajuridiques ont affirmé pouvoir rendre des services dans les domaines suivants, dans le cadre de normes minimales faisant l'objet de règlements.

Cour des infractions provinciales - La loi permet déjà aux agents parajuridiques de travailler dans ce domaine. Un agent qualifié peut défendre convenablement son client à un prix raisonnable.

Cour provinciale (division civile) - Les règles de pratique devraient être modifiées pour tenir compte des agents parajuridiques. Le montant maximum soumis à la Cour des petites créances devrait être porté à 10 000 $, tel que le suggère le rapport Zuber. Les agents parajuridiques se spécialisent dans les petites créances, et leurs services sont moins chers que ceux des avocats.

Cour provinciale (division de la famille) - En vertu de la Loi sur les tribunaux judiciaires, les agents parajuridiques peuvent comparaître avec l'autorisation spéciale du juge. Cette règle devrait être modifiée pour permettre aux agents de comparaître à moins d'être déclarés inhabiles par un juge.

Différends entre propriétaires et locataires faisant l'objet de jugements sommaires - Les litiges en matière de logement soulignent le besoin de spécialistes dans ce domaine.

Immigration - La comparution d'agents est déjà autorisée par la Loi sur

l'immigration.

Assurance-chômage - Les bénéficiaires d'assurance-chômage n'ont pas les moyens d'engager un avocat.

Infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité - Les agents peuvent représenter leurs clients contre rémunération.

Indemnisation pour accidents du travail - Le but du programme d'indemnisation était de réduire les litiges en assurant un règlement sans égard à la responsabilité. Les agents parajuridiques agissent dans le sens de ce but, et font en sorte que le régime est moins coûteux et plus efficace.

Relations de travail - Ce domaine est déjà ouvert aux non-juristes. Les services parajuridiques conviennent particulièrement aux audiences d'arbitrage.

Enquêtes du coroner - Les activités des agents parajuridiques dans ce domaine sont bien établies.

Questions relatives au privilège dans l'industrie de la construction - Les activités des agents parajuridiques dans ce domaine sont bien établies.

Cour des successions - Les activités des agents parajuridiques dans ce domaine sont bien établies.

Changement de nom - Les activités des agents parajuridiques dans ce domaine sont bien établies.

Recherche de titres et de noms - Les activités des agents parajuridiques dans ce domaine sont bien établies.

Divorces non contestés - *La Loi sur le divorce* autorise l'agent parajuridique à comparaître au nom d'un conjoint. L'un des objectifs de la loi consiste à rendre le divorce plus simple, plus rapide et moins coûteux, ce qui convient parfaitement à la participation des agents parajuridiques. Ceux-ci pourraient offrir leurs services lorsque les conjoints sont en accord, ou lorsque les réponses ne sont pas déposées à temps. Ils pourraient recevoir les affidavits nécessaires pour obtenir un divorce ainsi que préparer et déposer les requêtes en divorce.

Testaments simples - Pour l'agent parajuridique, la rédaction de testaments constitue une spécialité, et non un moyen d'attirer des clients. On peut donc supposer qu'ils feront du bon travail et qu'ils rendront le testament plus accessible au public. Les services pouvant être rendus comprennent les affidavits du témoin à la signature ou de codicille, des pouvoirs rogatoires, la préparation de codicilles et la désignation de fondés de pouvoir.

Constitutions simples en société - Les publications gouvernementales facilitent beaucoup la tâche des personnes qui veulent constituer leur entreprise en société sans l'aide d'un avocat. Les répercussions fiscales de cette procédure ne constituent pas en soi une question juridique, mais plutôt une question de comptabilité. Les agents parajuridiques devraient pouvoir offrir au public les services associés à une constitution simple en société.

Immobilier - Les agents parajuridiques peuvent offrir des services efficaces pour régler des affaires courantes dans le domaine de l'immobilier, ce que font déjà des secrétaires juridiques.

ANNEXE E

MEMBRES DU COMITÉ CONSULTATIF

Belaire, Michael - Agent parajuridique indépendant

Bocking, James H. - Directeur adjoint intérimaire, Enquêtes, Recherche (services), Bureau de la politique de concurrence, Consommation et Corporations Canada

Bohnen, Linda S. - Avocate de la Direction des relations professionnelles, ministère de la Santé

Cameron, Stephen - Avocat

Day, Midge - Professeur, Collège communautaire Durham

Feinberg, Joyce - Directrice, Élaboration des politiques, ministère de la Consommation et du Commerce

Ferrier, Lee - Trésorier, Société du barreau du Haut-Canada

Gill, Sym - Représentant national, Service de recherche, Travailleurs canadiens de l'automobile

Gillese, Eileen E. - Professeure, Université Western Ontario

Graham, Netty - Conseiller profane, Société du barreau du Haut-Canada

Ground, Jack - Président, comité sur les services parajuridiques de la Société du barreau du Haut-Canada

Harrison, Adeline - Présidente, Institute of Law Clerks of Ontario

Hogan, Mary - Juge de la Cour provinciale, Division criminelle

Lawrie, Brian - Président et directeur général, POINTTS Advisory Limited

Ligeti, Eva B. - Coordonnatrice de programme, programme des assistants juridiques, Collège communautaire Seneca

McKay, John - Président, comité sur les services parajuridiques de la County & District Law Presidents' Association

Mossman, Mary Jane - Professeure de droit, Faculté de droit Osgoode Hall

Nancoff, David - Président, Ontario Paralegal Limited

Owen, John D. - Vice-président, Credit Counselling Service of Metropolitan Toronto

Smyth, Peggy - Présidente, Association des consommateurs du Canada (Ontario)

Stager, David - Professeur, Département de science économique, Université de Toronto

ANNEXE F

CHERCHEURS, SUJETS TRAITÉS ET SOMMAIRES DES DOCUMENTS DE RECHERCHE

1. «Profil empirique des agents parajuridiques indépendants en Ontario»

   W. A. Bogart, professeur de droit, Université de Windsor
   Neil Vidmar, département de psychologie, University of Western Ontario et École de droit de l'Université Duke

2. «Poursuites intentées contre les agents parajuridiques indépendants pour exercice non autorisé du droit en Ontario et aux États-Unis»

   John A. Flood, professeur adjoint de droit, Université de l'Indiana
   Frederick H. Zemans, professeur de droit, École de droit d'Osgoode Hall

3. «Quelques mécanismes de réglementation des agents parajuridiques indépendants»

Eileen Gillese, professeur de droit, University of Western Ontario

4. «Rapport sur l'éducation et la formation des agents parajuridiques indépendants»

Neil Gold, doyen de la Faculté de droit, Université de Windsor

5. «Aspects constitutionnels de l'accès à la justice»

Noel Lyon, professeur de droit, Université Queen's

6. «L'assurance chez les agents parajuridiques indépendants»

Julio Menezes, professeur de droit, Université de Windsor

7. «Questions d'ordre économique soulevées par l'autorisation éventuelle des agents parajuridiques indépendants en Ontario»

David Stager, professeur, Département d'économie, Université de Toronto

8. «La cession de biens immeubles par les agents parajuridiques indépendants»

John Wilson, professeur adjoint de droit, Université de Windsor

PROFIL EMPIRIQUE DES AGENTS PARAJURIDIQUES INDÉPENDANTS EN ONTARIO

par W.A. Bogart et Neil Vidmar

I. BUT ET OBJECTIFS

Cette étude constitue un profil empirique des agents parajuridiques indépendants et de leurs activités en Ontario, qui met l'accent sur les éléments suivants :

- le nombre d'agents parajuridiques indépendants qui exercent actuellement leur métier en Ontario
- les services juridiques qu'ils offrent
- les honoraires qu'ils facturent par rapport aux honoraires que demandent les avocats pour les mêmes services
- la mesure dans laquelle les agents parajuridiques indépendants améliorent l'accès des consommateurs aux services juridiques
- la mesure dans laquelle les consommateurs sont au courant des services qu'offrent les agents parajuridiques indépendants
- le niveau de satisfaction et de plaintes relativement aux services des agents parajuridiques indépendants comparativement aux services des avocats.

II. STRATÉGIE ET MÉTHODES DE RECHERCHE

La base de données constituée aux fins du profil empirique se compose des éléments suivants :

1) articles de journaux

2) mémoires présentés au Groupe d'étude

3) sondage sur les organismes administratifs entrepris par le comité spécial sur les agents parajuridiques de la Société du barreau

4) dossiers de la Société du barreau relatifs à l'exercice non autorisé du droit

5) entrevues avec des agents parajuridiques

6) entrevues avec des clients d'agents parajuridiques

7) entrevues avec des personnes qui connaissent le domaine des services parajuridiques, telles que des avocats et des représentants d'organismes gouvernementaux et de tribunaux

8) sondage auprès de la population

Les chercheurs ont évalué les points forts et les points faibles de chacune de ces huit sources de données et ont posé comme hypothèse qu'aucune d'entre elles, prise seule, ne peut servir à tracer un profil fiable ou exhaustif des activités parajuridiques.

L'utilisation de toutes les sources de données a permis de vérifier la fiabilité des résultats. Lorsque deux sources ou plus ont donné les mêmes

résultats, les chercheurs ont jugé que leurs conclusions étaient fiables. Dans le cas où deux sources ou plus étaient contradictoires, les chercheurs ont jugé qu'il pouvait y avoir des problèmes d'interprétation. Dans l'ensemble, le profil des activités parajuridiques qui découle de cette étude semble représentatif et étendu de même qu'un bon reflet de toutes les sources de données.

1) Articles de journaux

En 1986, les journaux ontariens ont commencé à faire état de la controverse entourant les agents parajuridiques indépendants. Le Groupe d'étude a recueilli 75 articles sur le sujet. En outre, la publication *Ontario Lawyers Weekly* a publié 19 articles sur le sujet d'octobre 1985 au 20 janvier 1989. Les articles de journaux donnent le contexte et les détails du sujet, mais n'en mentionnent habituellement que certains aspects et subissent l'influence des journalistes et des rédacteurs.

Les chercheurs ont dépouillé les petites annonces du *Windsor Star,* du *Kingston Whig Standard,* du *Sudbury Star,* du *Peterborough Examiner,* du *Thunder Bay Chronicle Journal* et de l'*Ottawa Citizen* pour déterminer quand et où les agents parajuridiques ont annoncé leurs services dans les journaux et quels renseignements ils donnaient sur leurs services.

2) Mémoires présentés au Groupe d'étude

Les chercheurs ont analysé et évalué 50 mémoires présentés au Groupe d'étude sur les activités parajuridiques.

3) Sondage des organismes administratifs entrepris par la Société du barreau

Le 13 janvier 1988, la Société du barreau a chargé un comité spécial sur les agents parajuridiques de faire enquête auprès des tribunaux administratifs dans le but de déterminer

a) si les non-juristes sont autorisés à représenter des clients devant les tribunaux administratifs,

b) les qualifications que doivent détenir les non-juristes,

c) l'éducation ou la formation qui devraient leur être imposées,

d) si le tribunal préfère que seuls des avocats ou des stagiaires puissent agir en tant que représentants.

Les tribunaux administratifs suivants ont participé au sondage de la Société du barreau :

- la Commission de révision de l'aide sociale,
- la Commission des transports routiers de l'Ontario,
- la Commission des relations de travail de l'Ontario,
- la Commission des affaires municipales de l'Ontario,
- la Commission nationale des libérations conditionnelles,
- la Commission des accidents du travail,
- la Commission d'appel de l'immigration,
- le Tribunal d'appel des accidents du travail,
- la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario,
- la Commission de révision de l'évaluation foncière.

4) Dossiers de la Société du barreau sur l'exercice non autorisé du droit

Les chercheurs ont eu accès aux dossiers de plaintes et de poursuites que la division de l'exercice non autorisé du droit avait classés «ouverts». Les professeurs Bogart et Vidmar ont également étudié un échantillon de dossiers fermés. Ils ont constaté que la Société du barreau ne s'était pas livré à une tenue de registres structurée.

À court de temps et de ressources, les chercheurs n'ont pu soulever la question de la comparaison. Ils n'ont pas été en mesure d'accompagner leur étude de cas où des agents parajuridiques indépendants ont rendu des services inadéquats d'un examen des activités d'avocats ayant rendu des services comparables.

La question de l'incompétence dans l'exercice du droit est régie par la profession elle-même par des codes de déontologie, de l'assurance et des sanctions de la Société du barreau. Un cadre réglementaire approprié pourrait également être envisagé à l'intention des agents parajuridiques.

5) Entrevues avec des agents parajuridiques

Les chercheurs ont passé en entrevue 45 agents parajuridiques choisis au hasard à partir d'une liste d'agents qui ont participé à une assemblée de la Paralegal Association of Ontario, un groupe d'intérêt non officiel.

Ils ont également interrogé des personnes à partir d'une liste de franchises de services parajuridiques et de noms d'agents fournis par le *London Free Press* et le *Windsor Star*.

Certains agents parajuridiques, notamment ceux qui se spécialisent dans les questions d'immigration, ont été choisis à partir des pages jaunes de

l'annuaire téléphonique de Toronto et d'annonces publicitaires. Ces agents parajuridiques, en général, ne font pas partie de franchises ou de la Paralegal Association of Ontario.

Toutes les personnes avec qui les chercheurs ont communiqué ont accepté de passer en entrevue.

6) Entrevues avec des clients d'agents parajuridiques

Les chercheurs ont passé 39 clients d'agents parajuridiques en entrevue. Ils ont d'abord demandé à chacun des 45 agents parajuridiques interrogés de permettre l'examen de 15 dossiers de manière à obtenir le nom et le numéro de téléphone de clients à interroger. Seulement 14 agents parajuridiques ont accepté; les autres ont refusé, surtout pour préserver la confidentialité.

Parmi les clients dont le nom a été obtenu, un certain nombre n'ont pu être rejoints. En raison de ces contraintes, on ne peut généraliser avec confiance nos constatations. Cependant, comme un certain nombre d'entrevues ont permis de relever des plaintes et de l'insatisfaction à l'égard des services des agents parajuridiques, les chercheurs sont portés à conclure que l'échantillon n'était pas biaisé en faveur des clients satisfaits.

7) Entrevues avec des personnes qui connaissent les services parajuridiques

Les chercheurs ont demandé à un certain nombre de personnes d'exprimer leur opinion sur les agents parajuridiques et leurs activités. Parmi ces personnes, on relève

- des juges provinciaux,
- des agents d'immigration,

- des juges de paix,

- des avocats.

8) Sondage auprès de la population

Les chercheurs ont mené un sondage téléphonique dans la Communauté urbaine de Toronto du 23 au 30 mai 1989 dans le but de déterminer le nombre approximatif de personnes qui constituent des clients éventuels ou réels des agents parajuridiques et des avocats. Les personnes interrogées ont été appelées à dire si elles avaient déjà été parties à des procédures judiciaires et si, dans l'affirmative, elles avaient préféré agir seules ou avec l'aide d'un avocat ou d'un agent parajuridique.

Dans ce dernier cas, le client était appelé à donner le coût des services et son degré de satisfaction à leur égard. Dans les cas où le client avait fait appel à un agent parajuridique, le sondage demande les raisons de ce choix.

Le sondage a permis de recueillir des renseignements démographiques sur les répondants, notamment l'âge, la scolarité, l'occupation, le revenu familial et la principale langue parlée à la maison.

Cette méthodologie est particulièrement valable car elle recourt à un échantillonnage aléatoire, de sorte que les résultats sont représentatifs de la population. Comme un membre du ménage peut répondre pour les autres, un plus grand nombre de personnes peut ainsi être rejoint. Cependant, les renseignements divulgués reposent sur la mémoire du répondant et sur sa connaissance des activités des autres membres du ménage, ce qui constitue un point faible de cette méthodologie. En outre, le sondage a été mené auprès de

particuliers; peu de renseignements pertinents ont été probablement recueillis sur le recours à des agents parajuridiques ou à des avocats dans le cadre de transactions commerciales. Le sondage a été effectué en anglais seulement dans la communauté urbaine de Toronto, ce qui restreint de toute évidence les généralisations. Dans l'ensemble, ces facteurs entraînent probablement une sous-estimation de l'étendue des activités parajuridiques. Ce sondage a permis de recueillir des renseignements sur les services juridiques fournis par les agents parajuridiques et sur la satisfaction des consommateurs à l'égard des services des avocats aussi bien que des agents parajuridiques.

III. SURVOL DES ACTIVITÉS PARAJURIDIQUES

1) Le nombre d'agents parajuridiques et son augmentation au cours des dernières années

Il est difficile de déterminer le nombre exact d'agents parajuridiques en Ontario. Le dépouillement des annonces parues dans les journaux suggère une augmentation marquée de la publicité chez les agents parajuridiques depuis le début des années 80, en particulier à l'extérieur de Toronto. En entrevue, plus de la moitié des agents parajuridiques ont révélé avoir commencé à exercer leur métier il y a moins de deux ans, et très peu ont dit avoir commencé il y a plus de cinq ans.

À la Cour des infractions provinciales du district judiciaire de York, un défendeur sur cinq est représenté par un agent parajuridique.

Parmi les raisons possibles de cette croissance, on relève les suivantes :

a) Les avocats abandonnent certains domaines d'exercice tels que les affaires relevant de la Cour des petites créances et de la Cour des infractions provinciales;

b) Les procédures de divorce ont été simplifiées;

c) La juridiction de la Cour des petites créances a été étendue à des causes mettant en jeu des sommes plus élevées;

d) La publicité des agents parajuridiques est relativement visible (par rapport à celle des avocats);

e) L'arrêt POINTTS, qui a «légalisé» un certain nombre d'activités auxquelles se livraient les agents parajuridiques et qui a informé la population de leur existence.

2) Les activités des agents parajuridiques

Les entrevues menées avec des agents parajuridiques suggèrent que ces derniers sont particulièrement actifs dans les domaines des infractions au Code de la route, des questions relatives à l'immigration et au divorce et, à un moindre degré, dans les domaines des accidents du travail, des questions touchant les logements locatifs et des causes relevant de la Cour des petites créances.

3) Incidence des affaires et recours aux agents parajuridiques

À quelle fréquence les services parajuridiques sont-ils utilisés par rapport au nombre d'affaires pour lesquelles les agents parajuridiques pourraient offrir leurs services? Dans le cadre du sondage mené auprès de la population, les répondants ont été appelés à dire si un membre de leur ménage avait effectué l'une des 12 activités suivantes au cours des trois dernières années :

- testament
- transaction immobilière
- règlement d'un problème d'immigration
- demande de divorce

- entente de séparation
- constitution en société
- affaire relevant de la Cour des petites créances
- infraction au Code de la route punissable sur déclaration sommaire de culpabilité
- différend entre propriétaire et locataire
- question relative aux accidents du travail
- demande de diverses prestations
- demande de pardon

Un total de 606 activités ont été relevées. Les agents parajuridiques ont été consultés dans environ 2 pour 100 des cas, et les avocats dans 37 pour 100 des cas (225 sur 606). Les statistiques indiquent qu'il était 18,5 fois plus probable qu'un avocat soit consulté plutôt qu'un agent parajuridique.

IV. LES ANTÉCÉDENTS, LA FORMATION ET L'ORGANISATION DES AGENTS PARAJURIDIQUES

1) Antécédents et formation

Parmi les agents parajuridiques interrogés, très peu avaient une formation structurée en droit. Certains agents avaient acquis une expérience pertinente en occupant d'autres emplois; ainsi, d'anciens agents de police sont devenus agents parajuridiques et défendent des causes relevant du Code de la route, et d'anciens employés du ministère de l'Emploi et de l'Immigration sont

maintenant conseillers en immigration. Un certain nombre d'agents parajuridiques avaient déjà de l'expérience dans une petite entreprise, ou occupé des postes de gestionnaire ou d'enseignant.

2) Éducation permanente

Il semble n'exister aucun programme structuré et systématique d'éducation permanente à l'intention des agents parajuridiques. Les agents qui sont membres de franchises ou d'associations peuvent se prévaloir de programmes et de bulletins pour se tenir informés. Certains ont mentionné leur inscription au programme «The Law and You» de l'Université York, une série de cours qui ne rapporte pas de crédits, pour se donner un air professionnel, ce qu'on n'attendait nullement d'eux.

Un certain nombre d'agents parajuridiques sont abonnés à des services d'information et à des publications sur leurs domaines d'exercice. D'autres ont dit consulter des représentants de tribunaux ou de ministères pour se tenir au courant des changements apportés aux documents et aux formulaires.

3) Structure des activités des agents parajuridiques

Plus des deux tiers des personnes interrogées travaillaient comme agents parajuridiques à plein temps. Celles qui travaillaient à temps partiel consacraient une partie substantielle (20 à 50 pour 100) de leurs activités aux services parajuridiques.

Environ les deux tiers des personnes interrogées n'avaient aucune relation avec d'autres agents, à l'exception de ceux qui font partie de la Paralegal Association of Ontario. La plupart des agents parajuridiques travaillent seuls dans un bureau; un très petit nombre travaillent en équipes de deux ou trois. Environ la moitié avaient des employés, habituellement un seul à temps partiel.

Un peu plus de la moitié des agents parajuridiques étaient constitués en société. Jusqu'à tout récemment, aucun ne détenait d'assurance contre les erreurs et les omissions. La franchise POINTTS a acheté une telle assurance en avril 1989.

La plupart des agents parajuridiques à plein temps travaillent environ 40 heures par semaine, mais certains ont prétendu travailler de 60 à 70 heures. Le nombre d'entrevues de clients par semaine allait de 5 à 15. Il est très difficile d'évaluer le revenu des agents parajuridiques. Les chercheurs ont eu l'impression que les agents parajuridiques qui ne faisaient pas partie d'une franchise pouvaient avoir un revenu suffisant pour bien vivre, sans être riches, ou un revenu inférieur, frôlant parfois l'insolvabilité.

4) Relations avec les avocats et les autres agents parajuridiques

Les chercheurs n'ont relevé aucun lien officiel entre agents parajuridiques et avocats selon lequel les avocats joueraient le rôle de superviseurs. L'antipathie qu'entretiennent de nombreux avocats à l'égard des agents parajuridiques et l'idée selon laquelle la Société du barreau peut sanctionner tout avocat qui collabore avec un agent parajuridique contribuent sans doute à cette situation. Environ 50 pour 100 des agents parajuridiques interrogés ont affirmé avoir établi des liens non officiels avec des avocats, à qui ils posent des questions sur les causes dont ils sont chargés.

Presque tous les agents parajuridiques ont dit renvoyer à des avocats les causes qui dépassent leur compétence.

Les agents parajuridiques renvoient également des causes à d'autres agents lorsqu'elles portent sur des domaines dans lesquels ils n'offrent pas de services. Cependant, 33 pour 100 des agents parajuridiques ont affirmé ne jamais renvoyer de causes à d'autres agents.

Environ 66 pour 100 des agents parajuridiques interrogés ont dit que certaines causes leur sont renvoyées par des avocats, mais en nombre assez faible, qui ne représente que 20 pour 100 des causes dans deux cas et, en général, 50 pour 100 des causes ou moins.

5) Opinions sur la réglementation

La grande majorité des agents parajuridiques interrogés étaient favorables à une certaine forme d'accréditation ou d'enregistrement. Seuls trois s'y sont opposés. La volonté générale d'être soumis à une certaine réglementation semble constituer un compromis nécessaire pour empêcher la Société du barreau de recourir au pouvoir qui lui est donné de les poursuivre.

V. CLIENTÈLE

1) Profil de la clientèle

Bien qu'un nombre élevé d'agents parajuridiques aient indiqué que leur clientèle était «pauvre», «ouvrière» ou composée de «cols bleus», bon nombre ont également fait savoir qu'ils représentaient la classe moyenne et même les gens plus riches. Cette diversité peut être en partie attribuable au fait que les agents parajuridiques tendent à s'associer à des personnes dont la situation est bonne sur le plan financier.

La plupart des agents parajuridiques avaient des clients provenant de divers groupes ethniques, particulièrement lorsqu'ils pouvaient parler des langues autres que l'anglais.

2) Sources de clients

Très peu d'agents parajuridiques ont dit recevoir beaucoup de clients qui leur sont renvoyés par des avocats. La plupart ont fait savoir que leur clientèle s'accroît par le bouche à oreille.

Presque tous les agents parajuridiques se livrent à une certaine forme de publicité.

Les entrevues menées auprès de clients semblent étayer les assertions des agents parajuridiques; les clients ont affirmé avoir consulté un agent parajuridique parce qu'ils avaient vu la publicité ou parce qu'ils en avaient entendu parler.

3) Motifs du recours aux agents parajuridiques

Les agents parajuridiques croient que leurs services sont préférés à ceux des avocats pour trois raisons :

a) Leurs honoraires sont moins élevés.

b) La population croit que les agents parajuridiques sont plus attentifs et qu'ils sont plus spécialisés parce qu'ils se limitent à un domaine particulier (p. ex., petites créances, Code de la route, procédures judiciaires).

c) La population n'a pas confiance en les avocats parce qu'ils sont évasifs quant à leurs honoraires et qu'ils prennent beaucoup de temps pour rendre leurs services.

Ces réponses ont été confirmées par les clients interviewés. La plupart d'entre eux semblaient convaincus que les agents parajuridiques coûtaient moins cher et qu'ils étaient plus attentifs aux besoins de leurs clients. Parmi les qualités qui ont été mentionnées à plusieurs reprises, on relève leur rapidité, leur minutie, leur attention et leur habitude de ne pas déléguer de causes, de sorte que les clients traitent avec les agents parajuridiques dont ils ont retenu les services et non pas avec des subalternes. Cependant, un certain nombre de clients ont affirmé qu'ils n'avaient recouru à un agent parajuridique que parce que leur problème était simple; ils auraient consulté un avocat dans des cas plus complexes.

Environ la moitié des clients interrogés avaient déjà fait appel à un avocat.

4) Connaissance du fait que les agents parajuridiques ne sont pas avocats

Dans certains cas, des agents parajuridiques ont prétendu délibérément ou par inadvertance qu'ils étaient avocats. Des exemples d'un tel comportement figurent dans les dossiers de la Société du barreau.

La plupart des agents parajuridiques interrogés par les chercheurs indiquaient de manière évidente et explicite (par des affiches dans leurs bureaux, des déclarations sur les documents, etc.) qu'ils n'étaient pas avocats et qu'ils ne se présentaient pas comme tels.

VI. HONORAIRES

Les chercheurs ont constaté ce qui suit :

a) Il n'existe aucun moyen pratique de comparer la qualité des services des agents parajuridiques et des avocats, ou de comparer des agents ou des avocats entre eux à cet égard.

b) Les avocats n'ont pas de liste d'honoraires, sauf ceux qui font partie de bureaux d'assistance juridique tels que Jane Harvey Associates.

c) Il est souvent difficile de distinguer les honoraires des débours, même après avoir obtenu une évaluation des coûts.

Les entrevues avec des agents parajuridiques, les tarifs imprimés, les entrevues avec des clients et un examen des dossiers de la Société du barreau ont permis de recueillir des renseignements sur les honoraires facturés par les agents parajuridiques.

On peut conclure qu'en moyenne, les agents parajuridiques demandent des honoraires moindres que les avocats. Cependant, cette différence varie selon les services.

Un avocat qui faisait partie d'un bureau d'assistance juridique qu'il a quitté pour se joindre à un cabinet traditionnel a affirmé que les agents parajuridiques demandent des honoraires inférieurs.

Les honoraires des agents parajuridiques sont supérieurs à ceux qui sont exigés dans les cliniques d'aide juridiques ou sur les certificats d'aide juridique. Pourtant, de nombreuses personnes qui seraient admissibles à l'aide juridique recourent quand même aux services des agents parajuridiques. Certains ne se prévalent pas de l'aide juridique apparemment à cause de la publicité dynamique des agents parajuridiques, de la présence d'agents dans les communautés ethniques, du fait que bien des gens ignorent l'existence de l'aide juridique et des cliniques, et parce que l'aide juridique est considérée comme une forme d'aide sociale.

VII. LES FRANCHISES

Bien qu'on puisse trouver un certain nombre de franchises de services parajuridiques en Ontario, les trois plus importantes et celles dont les franchisés ont été interrogés par les chercheurs sont les suivantes :

- POINTTS Ltd.
- Ontario Paralegal Ltd.
- Paralegal Associates Ltd.

Ces trois franchises ont établi des modalités particulières régissant le lien entre le franchiseur et le franchisé, et ces modalités ont beaucoup en commun

avec celles qui s'appliquent à d'autres types de franchises. La nature de ce lien est définie en détail dans la présente étude.

Rien dans la prestation de services parajuridiques par une franchise ne semble avoir une incidence significative sur des facteurs tels que la rapidité, le coût et la qualité. De même, rien dans les diverses sources de données ne lie la qualité du service (bonne ou mauvaise) aux franchises. Des plaintes ont été formulées contre certains franchisés, et des franchises ont été soumises à des enquêtes et poursuivies par la Société du barreau. Cependant, les données indiquent que la quantité et la gravité des plaintes des consommateurs ne sont pas plus grandes dans les franchises. Rien ne prouve qu'un client qui consulte un franchisé reçoit nécessairement des services supérieurs sur le plan de la rapidité, du coût et de la qualité à ceux qu'offrent d'autres agents parajuridiques compétents.

Certains ont soutenu qu'Ontario Paralegal Ltd. a vendu des franchises à des personnes qui étaient incapables d'assumer leurs responsabilités financières ou autres, de sorte que le marché fait penser à une porte tournante. Cependant, les chercheurs n'ont rien trouvé qui puisse étayer cette accusation. Par contre, ils ont interrogé un certain nombre de personnes qui sont actuellement ou ont été associées à Ontario Paralegal et qui sont insatisfaites des conseils et de la formation qu'elles ont reçus, ou qui ont cessé leurs activités ou prévoient le faire pour différentes raisons, y compris des difficultés financières.

Même si ces allégations sur les problèmes entre franchiseurs et franchisés étaient vraies, le fait de supprimer la franchise comme véhicule pour la prestation de services parajuridiques en Ontario constitue une question distincte. En Ontario, le franchisage demeure essentiellement non réglementé et sa vigueur repose sur la situation du marché. Dans la mesure où les consommateurs reçoivent des services adéquats, il convient de permettre aux franchiseurs et aux franchisés de prendre des arrangements fondés sur la négociation et une bonne perception du marché.

VIII. LA QUALITÉ DES SERVICES

Il semble que la qualité de certains services que rendent les agents parajuridiques est nettement insuffisante. Aux fins de leur étude, les chercheurs ont posé les questions suivantes :

a) À quel point ce comportement est-il répandu chez les agents parajuridiques?

b) Dans quelle mesure un tel comportement influe-t-il sur la nécessité et la nature d'une forme de réglementation?

Le mémoire que la Société du barreau a présenté au Groupe d'étude contient huit exemples éloquents d'incompétence d'agents parajuridiques, qui sont tous décrits dans le présent document.

Des entrevues avec des agents parajuridiques ont également révélé des plaintes au sujet de la qualité du service, mais d'une étendue bien plus faible que celles qui se trouvent dans les dossiers de la Société. Aucun agent parajuridique n'a déclaré avoir été impliqué dans une poursuite judiciaire concernant ses services. Très peu d'agents parajuridiques ont soulevé des problèmes de qualité des services, mais bon nombre de ceux qui ont fait cette assertion étaient agents depuis peu.

Voici comment sont réglés les problèmes de compétence :

a) Dans certains cas, une partie ou la totalité des honoraires est remboursée si le client est insatisfait du résultat, c.-à-d. lorsque la cause est perdue;

b) Dans l'une des franchises, le contrat stipule que le franchiseur peut servir d'arbitre pour toute question non prévue au contrat, telle que les plaintes;

c) Un autre franchiseur a déclaré que lorsqu'un franchisé reçoit une plainte, on lui demande de téléphoner immédiatement au bureau principal et d'enregistrer la plainte pour que le franchiseur puisse se préparer;

d) L'association d'agents parajuridiques non officielle, la Paralegal Association of Ontario, a également prévu un processus de règlement des plaintes. L'association communique avec le franchiseur au sujet d'une plainte et lui demande de la régler.

L'opinion des personnes devant lesquelles les agents parajuridiques comparaissent comme représentants ainsi que celle des représentants des parties adverses constituent une autre source de renseignements sur le rendement des agents parajuridiques. La Société du barreau a effectué un sondage auprès des tribunaux administratifs devant lesquels comparaissent des agents parajuridiques. Les chercheurs approuvent l'interprétation de la Société du barreau de la réaction des tribunaux administratifs au travail des agents parajuridiques :

Tous les tribunaux administratifs considèrent qu'il ne serait pas indiqué de limiter aux membres du barreau le privilège de comparaître devant eux. Néanmoins, presque tous jugent que les personnes comparaissant devant eux doivent suivre une certaine formation en art de plaider et sur la législation concernée.

(Extrait du mémoire de la Société du barreau du Haut-Canada présenté au Groupe d'étude)

Les quelques juges et juges de paix interrogés par les chercheurs ont exprimé des sentiments généralement favorables à l'égard des agents parajuridiques, mais ont fait part de leurs réserves concernant certains agents dans des cas particuliers. Les répondants ont conclu dans l'ensemble qu'il y a une place pour les agents parajuridiques soumis à des règlements.

Dans les mémoires que des particuliers ont présenté au Groupe d'étude, les chercheurs ont relevé un appui certain pour les agents parajuridiques qui agissent à titre de fournisseurs de services juridiques simples. La plupart des clients ont dit être satisfaits des services parajuridiques, et bon nombre ont exprimé une grande satisfaction et ont félicité l'agent concerné. La plupart des clients ont jugé les honoraires raisonnables et croyaient qu'ils étaient moins élevés que ce qu'un cabinet d'avocats leur aurait demandé. Enfin, le sondage téléphonique effectué auprès de la population a révélé que les personnes qui recourent aux avocats et celles qui font appel aux agents parajuridiques sont très satisfaites des services qu'elles ont reçus.

La recherche révèle que les personnes consultent des juristes précisément parce que ces derniers ont des connaissances et des aptitudes qu'elles-mêmes n'ont pas. Ainsi, il peut être difficile pour ces personnes d'évaluer avec justesse le niveau de compétence du juriste si l'erreur qu'il a commise a rapport à une chose qu'elles ne comprennent pas. Dans son mémoire, la Société du barreau soutient que le citoyen moyen ne peut pas déterminer s'il a besoin des services d'un avocat, et qu'on ne peut s'attendre à ce qu'il sache si l'agent parajuridique qu'il engage remplit adéquatement sa tâche.

Cette hypothèse a une certaine valeur, particulièrement à la lumière des données qui indiquent que dans certains cas, les agents parajuridiques ne peuvent pas déterminer les limites de leur compétence.

Les agents parajuridiques limitent leurs activités de plusieurs façons. Les

agents de POINTTS s'en tiennent à des affaires relatives au Code de la route. La plupart des agents parajuridiques qui prennent en charge des causes de divorce ne s'occupent que des divorces non contestés. La difficulté consiste à déterminer si le divorce est bel et bien non contesté. Certains agents parajuridiques considèrent que c'est le cas lorsque ni biens ni enfants ne sont en jeu. D'autres exigent que le client éventuel signe un accord de séparation rédigé par un avocat. La plupart des conseillers en immigration semblent ne s'occuper d'aucune cause qui comporte une révision par un tribunal. Les causes relevant de la Cour des petites créances sont limitées par le plafond de 1000 à 3000 $.

En général, les agents parajuridiques ont affirmé s'être contentés de suivre les directives du client et avoir rempli des formulaires, en s'abstenant d'offrir des conseils juridiques.

Un client nous a raconté un incident particulièrement inquiétant en ce qu'il illustre la tendance qu'ont de nombreux agents parajuridiques à limiter leur responsabilité en soutenant que c'est le client qui prend toutes les décisions :

«Il a rédigé un accord de séparation, et il croit qu'il a été poursuivi (par la Société du barreau) surtout parce qu'il a agi au même titre qu'un avocat. ***Il a demandé au client de reconnaître que l'accord n'était valable que dans la mesure où les parties acceptent ses modalités. Avant la poursuite, il se contentait d'écrire ce que les clients voulaient, mais il ne le fait plus maintenant.*** *» (nous soulignons)*

Certains agents parajuridiques qui n'ont pu se procurer de l'assurance–responsabilité croyaient que comme ils n'étaient pas avocats, ils n'offraient pas de conseils juridiques, et que comme le client prenait toujours la décision finale quant aux mesures à prendre, ils ne pouvaient perdre lors d'une poursuite.

Les inquiétudes qu'expriment eux-mêmes certains agents parajuridiques quant au rôle de l'agent suggèrent que la réglementation recommandée par le Groupe d'étude, le cas échéant, devrait soulever des questions telles que la restriction des activités, la formation, l'éducation permanente et la déontologie.

IX. POURSUITES POUR EXERCICE NON AUTORISÉ DU DROIT

L'élaboration d'un profil détaillé des poursuites pour exercice non autorisé du droit figurait dans les premières places sur la liste des priorités des chercheurs parce que ce profil joue un rôle crucial dans la controverse qui entoure les agents parajuridiques.

La Société du barreau a souligné que le nombre de plaintes formulées contre des agents parajuridiques pour incompétence et méfait augmente, et qu'il y a beaucoup d'indications à cet égard. Les agents parajuridiques ont répliqué que la Société tente systématiquement de les forcer à abandonner l'exercice de leur métier par des menaces et de l'intimidation, qui se serait accrue depuis la formation du Groupe d'étude.

Les chercheurs ont étudié attentivement les 155 dossiers «ouverts» de plaintes et de poursuites de la Société du barreau.

1) Les 155 dossiers «ouverts» de la Société du barreau

a) Dossiers pertinents et dossiers insignifiants ou non pertinents

Au total, 68 dossiers sur 155 peuvent être considérés comme insignifiants ou non pertinents. Il ne reste donc que 87 dossiers pertinents, c'est-à-dire qui ont rapport avec des questions parajuridiques et qui ne contiennent pas seulement un relevé d'activités parajuridiques possibles.

b) Avocats radiés du barreau

Treize dossiers portaient sur des avocats radiés du barreau qui auraient continué à fournir des services juridiques.

c) Malades mentaux

Deux dossiers portaient sur des malades mentaux qui s'étaient fait passer pour un avocat ou un conseiller juridique.

d) Plaintes non fondées ou retirées

Dans sept cas, la plainte a été considérée sans fondement, soit parce qu'on n'avait pu obtenir de preuves de la fourniture de services juridiques non autorisés, soit parce que la personne concernée agissait sous la supervision d'un avocat.

2) Plaignants et motifs des plaintes

Les données révèlent que ce sont les avocats et non les clients qui formulent le plus de plaintes à l'endroit des agents parajuridiques.

Il est intéressant de souligner qu'environ la moitié des dossiers portant sur des plaintes de clients comportent plusieurs plaintes, c'est-à-dire que plusieurs clients de l'agent concerné ont porté plainte, notamment pour incompétence ou fraude.

Les plaintes des avocats ont trait à des incidents tels que les suivants :

a) Un avocat découvre une annonce publiée par un agent parajuridique;

b) Un agent parajuridique envoie une lettre à un avocat ou à un bureau de comptables pour lui proposer de conclure une entente réciproque de renvoi;

c) Un avocat, après avoir représenté une partie dans une affaire, découvre que le représentant de l'autre partie n'était pas avocat.

Des avocats ont également exprimé des inquiétudes quant à l'incidence des activités parajuridiques sur l'importance de leur clientèle.

Ils ont également souligné qu'ils s'exposaient à des poursuites pour faute professionnelle s'ils acceptaient du travail d'un agent parajuridique, ou qu'il risquaient d'être réprimandés par la Société du barreau s'ils collaboraient avec eux. Certains avocats craignent que les agents parajuridiques ne répondent pas adéquatement aux besoins de leurs clients.

3) La nature des plaintes - Qualité des services

a) Fraude

Dans quatre cas, l'agent parajuridique aurait tenté de frauder le client.

b) Incompétence

Cinq dossiers contenaient des allégations d'incompétence.

c) Agents s'étant fait passer pour des avocats

Dans 14 cas, l'agent parajuridique aurait prétendu être avocat.

Dans trois de ces cas, il semblait y avoir certaines preuves documentaires selon lesquelles l'agent aurait déclaré être avocat à des clients, au tribunal ou à des officiers de justice.

d) Fausse déclaration au tribunal

Au moins six dossiers relevaient des fausses déclarations faites au tribunal.

4) La nature des plaintes - Domaines du droit

Des plaintes ont été formulées dans les domaines du droit suivants :

a) Infractions au Code de la route - 16 plaintes

b) Testaments - 48 plaintes

c) Constitution en société - 53 plaintes

d) Divorce ou séparation - 67 plaintes

e) Immobilier - 27 plaintes

f) Immigration - 8 plaintes

g) Logements locatifs - 26 plaintes

h) Indemnités - 5 plaintes

i) Cotisations d'impôt - 4 plaintes

j) Petites créances - 30 plaintes

k) Autres - 50 plaintes

5) Fraude et incompétence par rapport à l'exercice non autorisé du droit

Les dossiers révèlent que la même personne est accusée souvent de fraude, d'incompétence ou d'exercice non autorisé du droit. Sur les 155 dossiers «ouverts», 22 ou 14 pour 100 comportent de telles allégations. Le reste, soit 86 pour 100, ne portent que sur l'exercice non autorisé du droit.

6) Plaintes formulées contre les franchises

Vingt et une plaintes ont été formulées contre Ontario Paralegal Ltd., neuf contre Hyatt Paralegal et 19 contre Paralegal Associates.

7) Enquêtes et poursuites

Les dossiers ouverts ont indiqué que dans 31 cas, une enquête était en cours, des poursuites avaient déjà été intentées ou des procès étaient en instance.

De janvier 1986 à mars 1989, 26 poursuites ont été intentées pour exercice non autorisé du droit. On relève 23 condamnations relatives à un ou plusieurs chefs, un acquittement et deux causes retirées. En outre, trois injonctions ont été imposées à des agents parajuridiques.

8) Caractéristiques et fréquence des poursuites

Le nombre de poursuites a connu une augmentation spectaculaire en 1988 et 1989; le nombre d'agents parajuridiques indépendants avait connu une croissance en flèche vers 1986.

Les données indiquent que bon nombre d'agents parajuridiques poursuivis sont associés à des franchises ou sont plus visibles que les autres.

Les données suggèrent également que même si la Société du barreau poursuit avec vigilance certains agents parajuridiques qui se livrent à des activités très douteuses, la priorité n'est pas toujours accordée aux allégations de fraude et de fausse représentation les plus graves.

On ne dispose pas de preuves suffisantes pour conclure que l'on cherche délibérément à harceler et à poursuivre les franchises parajuridiques depuis la formation du Groupe d'étude. Les plaintes figurant dans les dossiers visent les franchisés d'une manière disproportionnée. Cette situation pourrait refléter une surveillance concertée de la part des avocats ou simplement la visibilité accrue des agents parajuridiques.

9) Liberté d'action prévue par les dispositions sur l'exercice non autorisé du droit

La *Loi sur la Société du barreau* prévoit uniquement que la Société se charge des cas d'exercice non autorisé du droit. Elle ne précise pas ce que signifie cette dernière expression ni qui devrait être poursuivi et à quel moment.

La recherche révèle que bien que la Société du barreau utilise ses pouvoirs pour enquêter sur un éventail d'activités qui contreviendraient à la *Loi sur la Société du barreau*, elle semble enquêter sur les avocats radiés du barreau et les agents parajuridiques et les poursuivre avec plus de vigueur lorsqu'ils font l'objet de plaintes. Les 155 dossiers sur les agents parajuridiques ne permettent pas d'établir pourquoi les ressources que la Société du barreau consacre aux enquêtes et aux poursuites semblent être affectées en priorité aux agents parajuridiques.

10) Conclusion

Sans minimiser la gravité des allégations ou des problèmes documentés que posent certains agents parajuridiques, les chercheurs n'ont pu, à partir des dossiers fournis par la Société du barreau, relever une avalanche de plaintes, particulièrement de la population en général.

Les plaintes semblent formulées surtout par des avocats, et portent principalement sur l'exercice non autorisé du droit, et plusieurs sont formulées contre le même agent ou la même franchise. Seuls 22 dossiers contenaient des allégations de méfait. Ces cas semblent exceptionnels. En bref, même si la Société du barreau est réellement préoccupée par les problèmes que pourraient poser les agents parajuridiques, ses déclarations semblent exagérées compte tenu des renseignements obtenus.

X. SOMMAIRE DES CONCLUSIONS

a) Plus de la moitié des agents parajuridiques interrogés étaient en affaires depuis moins de deux ans, et un très petit nombre depuis plus de cinq ans.

b) Les agents parajuridiques offrent des services relatifs aux divorces, aux litiges relevant de la Cour des petites créances, aux testaments, aux constitutions en société, aux conseils financiers, au recouvrement de dettes, aux différends entre locataires et propriétaires, aux demandes de révision des loyers, aux demandes d'indemnisation présentées à la Commission des accidents du travail, aux infractions au Code de la route, à toutes les autres infractions provinciales, à l'immobilier et aux demandes de pardon relatives à des délits.

c) Un sondage mené auprès des ménages torontois au sujet de l'incidence du recours à 12 services comme la rédaction d'un testament, la constitution en société et le règlement d'une infraction au Code de la

route a révélé que sur 606 occasions, les agents parajuridiques ont été consultés dans 2 pour 100 et les avocats dans 37 pour 100 des cas.

d) Très peu d'agents parajuridiques ont l'éducation ou la préparation nécessaires pour exercer leur métier.

e) Il semble que les agents parajuridiques ne suivent pas de cours d'éducation permanente d'une manière structurée et systématique.

f) Plus de la moitié des agents parajuridiques interrogés étaient constitués en société et (à l'exception de la franchise POINTTS) aucun n'avait d'assurance contre les erreurs et les omissions. Cette situation pourrait se répercuter sur les recours des consommateurs en cas de conduite négligente de la part des agents parajuridiques.

g) La grande majorité des agents parajuridiques interrogés étaient en faveur d'une forme d'accréditation ou d'enregistrement.

h) La plupart des agents parajuridiques semblent accroître leur clientèle surtout par le bouche à oreille; très peu de clients leur sont renvoyés par des avocats, et presque tous font de la publicité.

i) La plupart des clients interrogés semblent convaincus que les agents parajuridiques sont moins coûteux que les avocats et qu'ils sont plus sensibles et attentifs à leurs problèmes.

j) Les clients semblent bien comprendre que l'agent parajuridique n'est pas avocat.

k) Des renseignements indiquent que les honoraires des agents parajuridiques sont inférieurs à ceux des avocats.

l) Certaines personnes, qui constituent un segment de la population de taille indéterminée, ont recours aux agents parajuridiques même si elles sont admissibles à l'aide juridique et aux services offerts par les cliniques juridiques.

m) Les renseignements recueillis indiquent que la prestation de services parajuridiques par les franchises n'a pas de répercussions importantes sur la rapidité, le coût et la qualité des services.

n) On a relevé des allégations, mal confirmées, selon lesquelles certains franchiseurs vendraient des franchises à des personnes qui ne sont pas qualifiées pour les exploiter.

o) i) On a relevé des cas très graves et bien documentés d'incompétence et de fausse représentation de la part de certains agents parajuridiques.

ii) Cependant, les consommateurs sont généralement satisfaits des services parajuridiques.

iii) Selon un sondage mené auprès des tribunaux administratifs, le privilège de représenter un client ne devrait pas être limité aux avocats; cependant, les agents parajuridiques devraient être tenus de suivre une certaine formation.

iv) Certains juges de paix et procureurs provinciaux sont d'avis que les agents parajuridiques ont un rôle à jouer.

v) Il semble que dans certains cas, les agents parajuridiques ne peuvent établir les limites de leur compétence.

p) i) La Société du barreau utilise le plus souvent son pouvoir de poursuite pour exercice non autorisé du droit contre les agents parajuridiques.

ii) Les dossiers de la Société du barreau révèlent un certain nombre d'allégations de fautes graves, dont certaines ont été prouvées.

iii) Cependant, la grande majorité des plaintes formulées contre les agents parajuridiques proviennent d'avocats et portent exclusivement sur l'exercice non autorisé du droit, et plusieurs sont formulées contre la même personne ou le même organisme.

POURSUITES INTENTÉES CONTRE LES AGENTS PARAJURIDIQUES INDÉPENDANTS POUR EXERCICE NON AUTORISÉ DU DROIT EN ONTARIO ET AUX ÉTATS-UNIS

par John A. Flood and Frederick H. Zemans

I. INTRODUCTION THÉORIQUE

La question de l'exercice non autorisé du droit met en jeu la question du professionnalisme et de la protection du marché. La profession juridique, comme les autres professions, réussit très bien à exclure de son domaine de compétence les personnes non qualifiées. Des différends relatifs au domaine de compétence sont occasionnés par des cas limites, dans certaines situations. Celles-ci se caractérisent par le «rapport entre l'indétermination et le caractère technique» (I/T), où «I» représente les fondements idéologiques de la profession et «T» les connaissances techniques. «Si l'ensemble des connaissances ou les fondements idéologiques se détériorent, la profession perd le contrôle de ses sphères d'activités.... Pour assurer la stabilité d'une profession, il faut maintenir une bonne base de connaissances et inculquer aux novices l'idéologie nécessaire.»

Pour les membres des professions libérales, le processus de production est composé en réalité de deux processus simultanés, c'est-à-dire la production par des producteurs et la production de producteurs, les deux étant intimement liés. Le contrôle est essentiel à cette production. Si une profession perd le contrôle de l'un ou l'autre de ces processus, elle s'expose à l'implantation d'autres occupations.

II. CADRE LÉGISLATIF ONTARIEN

L'article 50 de la *Loi sur la Société du barreau* se lit comme suit :

(1) Sous réserve d'autres dispositions législatives, nul ne peut, à l'exception des membres dont les droits et privilèges ne sont pas suspendus, agir à titre d'avocat-plaideur ou de procureur, prétendre être avocat ou procureur ou exercer la profession d'avocat ou de procureur.

(2) Quiconque enfreint une disposition du paragraphe (1) est coupable d'infraction et passible, sur déclaration de culpabilité, d'une amende d'au plus 1000 $.

(3) Lorsqu'une personne a été reconnue coupable d'une infraction au paragraphe (2), la Société peut demander à un juge de la Cour suprême de rendre une ordonnance interdisant à cette personne de pratiquer la profession d'avocat-plaideur ou de procureur; le juge peut rendre l'ordonnance qui peut être exécutée comme tout autre jugement ou ordonnance de la Cour suprême.

(4) Quiconque peut demander à un juge de la Cour suprême de modifier ou d'annuler une ordonnance rendue aux termes du paragraphe (3).

La *Loi sur la Société du barreau* et la *Loi sur les procureurs* constituent les deux sources juridiques de l'interdiction de l'exercice non autorisé du droit. De 1891 à 1906, la Société du barreau a tenté à plusieurs reprises de convaincre l'Assemblée législative d'accorder à la profession juridique le monopole de la cession de biens immobiliers. La loi proposée par les conseillers visait à réduire les effets indésirables de la concurrence qu'exerçaient des personnes étrangères à la profession en donnant aux avocats le droit exclusif d'offrir des conseils aux

vendeurs et aux acheteurs de biens immeubles. Ce n'est qu'en 1912 que les conseillers ont pu obtenir un certain succès.

Au cours des années 1880, le mouvement en faveur d'un marché juridique unique pouvant constituer un monopole a connu un essor progressif. Ses partisans prétendaient que le travail effectué par des personnes «non qualifiées» était de mauvaise qualité, et que la population, mal informée, risquait de se faire frauder à son insu. Les avocats se plaignaient également que les personnes qui dressaient des actes translatifs de propriété faisaient toujours de la publicité (en précisant leurs modestes honoraires) alors qu'eux ne pouvaient le faire, et que ces personnes offraient en plus des services de prêt d'argent et d'assurance. Ces arguments étaient fondés sur le fait que l'intérêt public serait protégé si l'on confiait uniquement aux avocats la cession de biens immeubles. Il n'existe aucun historique exhaustif de l'exercice non autorisé du droit au Canada. En Ontario, la Société du barreau a commencé à la fin des années 1880 à renforcer ses pouvoirs de délivrance de permis pour protéger les avocats de la concurrence extérieure, et a obtenu un certain succès à cet effet en 1912. Pour appuyer son désir d'autonomie, la Société du barreau a invoqué surtout le monopole sur le marché et la protection de la population.

1) Objet de la législation

Vers 1940, des lois sur l'exercice non autorisé du droit étaient en vigueur en Ontario. Vingt arrêts prononcés de 1910 à 1988 démontrent que les poursuites intentées pour exercice non autorisé portaient surtout sur la préparation de formulaires et les conseils. L'immobilier, les affaires matrimoniales, les testaments et les constitutions en société sont des domaines dans lesquels la préparation de formulaires constitue le principal service rendu par les adjoints juridiques. Selon les arrêts les plus récents, ces activités comptent pour 80 pour 100 des cas d'exercice non autorisé du droit.

2) L'opinion des juges sur l'exercice non autorisé du droit

Selon l'interprétation judiciaire, l'art. 50 de la *Loi sur la Société du droit* vise à protéger la population de l'Ontario et à garantir aux avocats le monopole de l'exercice du droit. Récemment, des juges ont reconnu le service que rendent les agents parajuridiques à la population, mais les chercheurs ne sont pas convaincus que les juges se préoccupent plus de la protection du public que des aspects financiers de l'exercice du droit.

3) Le fait d'agir en tant qu'avocat

Cette question a deux aspects : le type d'actes qui devraient être réservés aux avocats, et les cas dans lesquels ils faudrait interdire ces actes. La jurisprudence canadienne n'est pas développée dans ce domaine, et le fait d'agir en tant qu'avocat est souvent interprété comme se livrer à une activité habituellement entreprise par des avocats. La jurisprudence américaine établit une distinction entre la préparation de documents et l'interprétation d'effets juridiques ou de l'importance de faits. Une analyse semblable a déjà été appliquée au Canada, notamment dans la cause R. v. Nicholson. Dans cette cause, la Cour d'appel de l'Alberta a conclu majoritairement que M. Nicholson n'avait pas tenté d'exercer le droit en tant qu'avocat. Le tribunal a analysé attentivement les tâches que remplissent les non-juristes et a utilisé la jurisprudence américaine dans son jugement. Les juges de la minorité ont considéré que la manière dont Nicholson rendait ses services et sa correspondance laissaient croire qu'il exerçait le droit comme un avocat. Cette division entre les membres de la Cour d'appel de l'Alberta, qui n'ont pu s'entendre sur une définition de ce qui constitue le travail d'un avocat ni sur les faits de la cause, reflètent l'imprécision de la notion de travail d'un avocat.

«Agir» ou «exercer» comme un avocat

L'article 50 de la *Loi sur la Société du barreau* ne définit pas le fait d'agir ou d'exercer le droit comme un avocat, et en apparence, il n'y a pas beaucoup de différence entre les questions soulevées par ce que l'on considère comme le domaine de l'avocat et ce qui constitue le fait d'agir ou d'exercer le droit comme un avocat. (Le fait que ces termes s'opposent dans la loi pose des problèmes.) La jurisprudence canadienne ne permet pas de déterminer s'il y a une distinction entre ces deux termes. Une lecture des arrêts portant sur des causes d'exercice non autorisé du droit depuis 1940 nous permet de conclure qu'en général, les tribunaux ontariens, pour confirmer une accusation d'exercice non autorisé, doivent pouvoir établir que les activités visées sont fréquentes ou habituelles.

Bon nombre d'arrêts fondés sur l'article 50 révèlent la nécessité de relever plusieurs occasions d'exercice non autorisé. L'article 50 vise à interdire des actes qui pourraient mettre la population en danger. Si l'Assemblée législative considère le genre de causes dont se chargent des non-juristes, on peut soutenir que les citoyens devraient être protégés, que les services rendus par le non-juriste soient exceptionnels ou habituels.

On a suggéré que l'expression «act as a solicitor» désigne le type d'activités entreprises, et que «practise as a solicitor» désigne la fréquence de ces activités (R. v. Campbell and Upper Canada Business Administration Ltd.).

Les chercheurs recommandent que le terme «acting» soit supprimé de l'art. 50 de la version anglaise de la *Loi sur la Société du barreau*. Ils préconisent une approche selon laquelle il faut prouver que l'exercice non autorisé du droit est habituel ou en cours, car l'expression «acting as» ne fait qu'obscurcir le sens de l'art. 50.

4) Se prétendre avocat

Habituellement, pour qu'une personne non-membre de la Société du barreau soit reconnue coupable d'avoir exercé le droit sans y être autorisée en se faisant passer pour un avocat, il faut prouver hors de tout doute raisonnable qu'elle s'était fait passer pour un avocat auprès de la population.

Selon des arrêts récents, on a jugé suffisant, aux fins de l'art. 50, qu'une personne se soit prétendue qualifiée pour rendre des services qui requièrent les aptitudes et la formation d'un avocat.

III. LA PROFESSION JURIDIQUE AUX ÉTATS-UNIS

Le barreau est divisé essentiellement en deux parties : les services aux entreprises et les services aux particuliers. La plupart des plaintes pour exercice non autorisé du droit portent sur les services aux particuliers. La concurrence est forte chez les avocats qui travaillent seuls. Pour servir une clientèle importante, on cherche à normaliser les services, ce qui réduit le rapport I/T. Le secteur des services aux entreprises entre en concurrence surtout avec les grands bureaux de comptables.

1) L'exercice non autorisé du droit aux États-Unis

Aux États-Unis, il n'existe aucune définition de l'exercice non autorisé du droit. L'*American Bar Association Code of Professional Responsibility et* l'*American Bar Association Model Rules of Professional Conduct* ne contiennent pas de définition systématique du travail d'un avocat, dont l'interprétation relève des tribunaux des États. Actuellement, des lois sur l'exercice non autorisé du droit sont en vigueur dans 43 États. Il en résulte de la confusion dans les interprétations de cette notion.

2) Le secteur des services aux entreprises

L'existence de non-juristes est sanctionnée par l'État, surtout dans le secteur des services aux entreprises (p. ex., agents des brevets et comptables). Le principal argument que l'on invoque en faveur de ces non-juristes qui représentent des clients devant des organismes fédéraux est que le sujet est complexe et qu'il y a une pénurie de personnes qualifiées. Comme des compétences non juridiques sont exigées, les avocats ont de la difficulté à exercer leur monopole, c'est-à-dire que la base de connaissances a été acquise par une profession concurrente, et que le T dans le rapport I/T a baissé, laissant sans défense les frontières de la profession. En outre, les avocats d'entreprise dépendent de clients qui font appel à leurs services à plusieurs reprises, alors que les avocats indépendants servent des clients qui recourent une seule fois à leurs services et qui, en raison de leur inexpérience en droit, dépendent des avocats dans une bien plus grande mesure.

3) Le secteur des services aux particuliers

L'immobilier, les testaments et le droit matrimonial se prêtent bien à la normalisation. Ainsi, le rapport I/T baisse et il se produit des conflits entre professions, ce que confirment les statistiques sur le nombre de poursuites pour exercice non autorisé du droit qui ont entraîné des condamnations.

a) Documents d'apprentissage autodidacte du droit

HALT et Nolo Press ont publié des manuels de formation autodidacte en droit qui ont connu du succès. Dans certains États, le barreau s'oppose à ces documents, mais ailleurs, on y est plus favorable. On peut également se procurer des logiciels de formation autodidacte. Jusqu'à maintenant, ces documents n'ont pas été interdits par les tribunaux des États; cependant, en raison de la situation du droit sur ce sujet, les allégations d'exercice non autorisé et les injonctions contre les logiciels autodidactes seront sans doute réparties inégalement dans le pays.

b) Tiers agissant à titre de conseillers juridiques

Le droit est incohérent en ce qui concerne les agents parajuridiques. La Floride est l'État qui leur intente le plus de poursuites pour exercice non autorisé, particulièrement dans les cas où l'agent a prétendu être un avocat. La manière la plus facile d'analyser les données consiste à les ventiler de la manière suivante :

(i) Exercice non autorisé du droit impliquant des occupations connexes, notamment celles d'agent d'immeubles et de banquier

Il ne fait aucun doute que la préparation de documents relatifs à l'immobilier constitue l'une des questions les plus contestées au sujet de l'exercice non autorisé du droit. Il y a à peine plus de poursuites réussies que de poursuites rejetées. Selon les tout derniers développements, les non-juristes continueront à s'incruster tant qu'on protégera le client en lui conseillant de consulter un avocat.

(ii) Se faire passer pour un avocat

Les pays de droit civil ont en haute estime la profession de notaire. Cela entraîne de la confusion aux États-Unis, où les notaires n'ont pas à démontrer de compétences particulières pour être accrédités. Même si les notaires ont fait l'objet de plaintes, il n'y a eu des enquêtes qu'à Chicago.

(iii) Services parajuridiques

Dans les États, les tribunaux attaquent systématiquement les compagnies de services parajuridiques. Malgré tout, les services parajuridiques sont en pleine croissance. En Pennsylvanie, un service parajuridique destiné aux personnes à faible revenu a été approuvé par les tribunaux. Au Texas, des services parajuridiques sont offerts aux avocats. En Californie, des techniciens

juridiques• pourront obtenir un permis et s'exposeront à des pénalités civiles et criminelles s'ils enfreignent les dispositions fixées par le comité de protection publique du barreau de l'État.

(iv) Groupes d'intérêts

On permet à des non-juristes de représenter des clients lors d'audiences, malgré le fait que les avocats considèrent les tribunes tant judiciaires que non judiciaires comme leur apanage.

IV. CONCLUSION

Au Canada comme aux États-Unis, les tribunaux permettent un meilleur accès aux services juridiques offerts par des non-juristes, particulièrement pour les entreprises. Dans les domaines qui se prêtent à la normalisation, il reste encore beaucoup de chemin à parcourir.

V. ANNEXES

1) Colombie-Britannique

La *Legal Profession Act* de Colombie-Britannique, qui remplace depuis peu la *Barristers and Solicitors Act,* permet de déterminer qui peut et ne peut pas remplir les fonctions qui sont habituellement considérées comme l'apanage des avocats.

L'article 1 de la *Legal Profession Act* établit les éléments de la définition de l'expression •exercice du droit•.

L'article 3 stipule que la loi doit être interprétée dans l'intérêt public.

Malgré ou peut-être en raison de la formulation restrictive de la *Barristers and Solicitors Act* et des efforts de la Société du barreau de se réserver une variété de services qui ne nécessitent pas nécessairement l'expertise d'un avocat, la Société du barreau de Colombie-Britannique, n'a intenté essentiellement aucune poursuite contre un particulier ou un organisme pour avoir fourni des services juridiques régulièrement ou à une occasion précise. Cette situation est probablement due à la formulation sans équivoque de l'art. 77 et de la réticence des tribunaux, en Colombie-Britannique, de permettre à des non-juristes de fournir les services mentionnés dans la loi à moins d'être visés par les exceptions de la *Court Agent Act*. Par conséquent, presque tous les agents parajuridiques qui ont reçu de la formation préfèrent travailler sous la supervision d'un avocat, en raison des particularités de la législation de la province.

Les deux causes impliquant POINTTS, la cause *Law Society of B.C. v. Lawrie* (1988) ainsi que la législation de la Colombie-Britannique forment un cadre juridique très restrictif. Cela permet de réglementer les personnes qui rendent des services juridiques afin de s'assurer qu'elles exercent le droit dans des domaines autorisés.

2) Le Québec

Les dispositions législatives relatives à l'exercice non autorisé du droit au Québec figurent dans la *Loi du barreau*, connue également sous le nom *Loi concernant le Barreau du Québec*. Ces dispositions doivent être envisagées dans le contexte du *Code des professions*, qui énonce les règlements s'appliquant à certaines professions au Québec.

Le Code donne lieu à une situation unique en ce qu'il constitue un mécanisme provincial de réglementation des professions. Un organisme de réglementation institué conformément au Code, l'Office des professions du Québec, est chargé de la surveillance de certaines professions. Le Code joue le rôle de mécanisme général de réglementation qui vient compléter certaines lois qui régissent des professions et qui a également préséance sur elles.

Les professions réglementées sont énoncées à l'annexe 1 du Code. La profession juridique en fait partie, et est régie par la Corporation professionnelle des avocats du Québec. Le Québec a divisé les services juridiques en deux professions distinctes, les avocats et les notaires (régis par la Corporation professionnelle des notaires du Québec). La *Loi sur les notaires* est également régie par le Code. Cette distinction entre les avocats et les notaires démarque et précise les paramètres d'exercice de chaque profession.

Les professions qui figurent à l'annexe 1 du Code sont représentées par des corporations professionnelles dont la fonction principale consiste à superviser l'exercice de la profession dans le but d'assurer «la protection du public».

L'article 128(1) de la *Loi du barreau* établit les actes précis dont l'exercice constitue la prérogative exclusive de l'avocat ou du procureur. L'article 128(2) désigne les actes réservés à l'avocat uniquement.

L'article 133 énonce les types d'actes qui, lorsqu'ils sont faits par une personne autre qu'un membre du barreau, représentent un exercice illégal de la profession. L'article 134 précise cette notion d'exercice illégal.

Les pénalités prévues en cas d'infraction à la loi sont établies à l'art. 188 du *Code des professions*.

QUELQUES MÉCANISMES DE RÉGLEMENTATION DES AGENTS PARAJURIDIQUES INDÉPENDANTS

par Eileen Gillese

Les services parajuridiques ont connu une croissance importante parce que les autres modes non traditionnels de prestation des services juridiques n'ont pas su répondre à tous les besoins de la société en la matière. Ces services non traditionnels comprennent les cliniques juridiques (scolaires et communautaires), les centres d'action de l'aide sociale, les lignes téléphoniques pour locataires, les réseaux de référence d'avocats, le personnel autochtone des tribunaux, les services juridiques prépayés et les défenseurs de l'intérêt public. La croissance de la demande de services juridiques s'est accompagnée d'une croissance semblable de la demande de services parajuridiques. On prétend souvent que les honoraires des avocats sont élevés, particulièrement pour des services qui pourraient aussi bien être rendus par des personnes aux qualifications ou à la formation inférieures. Par conséquent, on peut justifier l'existence des agents parajuridiques dans la mesure où l'on met en place des mécanismes visant à régler les problèmes qu'ils pourraient soulever.

I. AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES SERVICES PARAJURIDIQUES

Parmi les avantages des services parajuridiques, on relève les suivants :

- création d'un éventail de fournisseurs de conseils juridiques;
- amélioration de l'accès des consommateurs aux services et au système juridiques;
- suppression des lacunes actuelles dans les services juridiques;
- possibilité d'offrir des services courants à moindre coût.

À l'heure actuelle, les services des agents parajuridiques sont sanctionnés par la *Loi sur l'exercice des compétences légales*, qui leur permet de représenter des clients devant les tribunaux administratifs, par la magistrature, à la suite de la cause POINTTS, et par la *Loi sur les infractions provinciales*, qui autorise le défendeur à se faire représenter.

Les inconvénients réels ou possibles des services parajuridiques sont les suivants :

- La population doit être protégée contre le préjudice que pourrait lui causer une personne autre qu'un avocat qui lui offre des services juridiques;
- L'agent parajuridique peut ne pas avoir la compétence nécessaire pour reconnaître ou prendre en charge les conséquences des causes qui se situent hors de sa spécialité;
- L'absence de supervision ou de procédures disciplinaires;
- Le faible nombre de normes et de règles de déontologie;
- Le contrôle inadéquat des fonds de fiducie;
- L'absence d'assurance responsabilité ou de fonds d'indemnisation.

II. POSSIBILITÉS D'ORDRE NON RÉGLEMENTAIRE

1) Statu quo

L'une des possibilités serait de maintenir le statu quo, en laissant aux forces du marché le soin de faire disparaître les agents parajuridiques fraudeurs et incompétents.

Les avantages de cette possibilité sont les suivants :

- Elle est moins coûteuse que l'implantation d'un régime de réglementation;
- Elle autorise les services parajuridiques dans les domaines reconnus actuellement comme légaux par la Cour d'appel dans l'arrêt POINTTS;
- Elle ne nécessite aucun financement gouvernemental.

Ses inconvénients sont les suivants :

- Certains particuliers subiront des préjudices tant que les forces du marché n'auront pas fait disparaître la fraude et l'incompétence;
- La S.B.H.C. s'oppose au statu quo;
- Elle ne permet pas de favoriser la croissance des services parajuridiques, parce que seuls les services sanctionnés dans l'arrêt POINTTS seraient autorisés.

2) Modification du statu quo

La proposition la plus récente de la S.B.H.C. consiste à permettre aux agents parajuridiques d'exercer leur métier uniquement devant les tribunaux administratifs qui lui en donnent l'autorisation; la réglementation relative à la compétence et à la qualité serait effectuée par les tribunaux judiciaires et administratifs eux-mêmes. Outre les avantages et inconvénients précédents, on relève les inconvénients suivants :

- Restriction supplémentaire de l'accès aux non-juristes;

- Incohérence entre les critères utilisés par les tribunaux administratifs pour déterminer si un agent est acceptable;

- Les tribunaux administratifs n'ont pas l'expérience ou la compétence nécessaire pour remplir cette tâche.

3) Déréglementation

Une troisième possibilité consisterait à alléger ou à supprimer la réglementation relative à l'exercice non autorisé du droit de manière à n'interdire que certaines activités.

Parmi les avantages de cette mesure, on relève les suivants :

- Aucun coût pour l'État;

- Élargissement de l'éventail de services juridiques;

- Amélioration de l'accessibilité au marché des services juridiques et, par conséquent, intensification de la concurrence;

- Possibilité d'améliorer les services qu'offrent les avocats;

- Possibilité d'améliorer l'accès aux services juridiques et d'en réduire le coût.

La déréglementation pourrait avoir pour inconvénient l'aggravation des problèmes actuels associés aux services parajuridiques.

III. LES ARGUMENTS EN FAVEUR DE LA RÉGLEMENTATION

Les coûts pour les tiers et la société en général soulèvent la nécessité de la réglementation, sans laquelle certaines catégories de la population, telles que

les enfants touchés par des questions de droit de la famille, seraient vulnérables. La réglementation viendra également améliorer la situation des agents parajuridiques en leur permettant de promouvoir leurs services sans craindre d'être poursuivis. Ainsi, la réglementation permettra à la fois le développement des fonctions et du rôle des agents parajuridiques et la protection de la population.

Par contre, on pourrait prétendre qu'il est trop tôt pour réglementer parce que les fonctions des agents parajuridiques ne font que commencer à se développer. La réglementation aurait pour effet de geler leurs fonctions et rôles à leur état actuel en empêchant tout développement ultérieur.

IV. POSSIBILITÉS EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION

1) L'enregistrement

Les avantages possibles d'un système d'enregistrement sont les suivants :

- Il serait plus facile de localiser et de poursuivre les agents parajuridiques fraudeurs;
- Les agents pourraient être encouragés à améliorer leur scolarité ou à se faire accréditer;
- Le coût de ce système est peu élevé;
- Ce système peut être mis en place rapidement;
- Ce système préserve la souplesse des activités parajuridiques.

Parmi les inconvénients de ce système, on relève les suivants :

- La population pourrait assimiler le système d'enregistrement à une forme d'accréditation et ainsi croire que tous les agents parajuridiques enregistrés répondent à certaines normes de compétence;

- L'enregistrement n'offre aucune preuve de compétence;

- L'enregistrement ne permet aucune supervision ni procédures disciplinaires;

- L'enregistrement n'élimine pas les risques pour les tiers et la société.

2) L'accréditation

Le processus d'accréditation doit être fondé sur des critères de compétence appliqués à une série d'examens. Il permettrait par ailleurs de déterminer les activités considérées comme légitimes, ce qui contribuerait à mieux définir les services parajuridiques. En outre, l'organisme d'accréditation pourrait exiger une scolarité supplémentaire qui permettrait de mieux protéger la population.

Les avantages de l'accréditation sont les suivants :

- Elle régularise les activités des agents parajuridiques en éliminant toute crainte de poursuite;

- Elle assure un certain niveau de compétence et de qualifications;

- La menace du retrait de l'accréditation pourrait permettre de maintenir et d'améliorer les normes de compétence.

Par contre, la certification

- n'offre aucun mécanisme de supervision ou de discipline;
- ne prévoit pas de fonds d'indemnisation en cas de comportement frauduleux;
- pourrait ne pas être possible pour certains groupes;
- ne règle pas la question des coûts pour les tiers ou la société;
- pourrait décourager l'innovation en raison de sa rigidité.

3) La délivrance de permis

Un système de permis obligerait la législature à définir les domaines dans lesquels un agent parajuridique peut rendre des services. Il en résulterait que les détenteurs de permis seraient les seuls à pouvoir offrir ces services, car le permis deviendrait obligatoire.

Les avantages d'un système de permis sont les suivants :

- La population serait protégée par l'exclusion de certains agents;
- Il semble que ce serait le moyen le plus efficace de protéger la population de certains risques parce qu'il établit des normes rigoureuses et uniformes pour tous les agents parajuridiques;
- Il constitue la seule forme de réglementation qui réduise les risques pour les tiers.

Les inconvénients d'un système de permis sont les suivants :

- Ce système pourrait réduire le nombre d'agents, ce qui aurait pour effet d'amoindrir la concurrence;

- Ce système pourrait rendre difficile l'établissement de normes appropriées pour les différentes activités parajuridiques, ce qui ferait augmenter le coût des services;

- Ce système pourrait favoriser la formation d'une élite parallèle à la profession juridique.

V. ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION

Les organismes de réglementation devraient être composés de membres de la profession juridique et de la magistrature, de particuliers et d'agents parajuridiques.

1) La SBHC

- pourrait servir d'organisme de réglementation de manière permanente ou jusqu'à ce qu'un organisme autonome soit institué;

- possède l'organisation, les ressources, l'expertise et l'expérience nécessaires;

- pourrait assurer la cohérence et l'uniformité des normes et de la déontologie. En outre, la SBHC pourrait exercer ses fonctions de réglementation sans augmentation des coûts pour l'État. Cependant, la SBHC s'oppose à cette éventualité, comme elle s'oppose aux agents parajuridiques. Le fait qu'elle réglemente les agents parajuridiques pourrait également être considéré comme un conflit d'intérêts.

2) Organisme autonome

Un tel organisme devrait assurer une représentation adéquate de la population en général ainsi qu'une expertise suffisante. Il pourrait être autonome ou soumis à des pouvoirs supérieurs.

3) Réglementation gouvernementale

La réglementation des agents parajuridiques par le gouvernement entraînerait probablement un compromis entre le coût de la mise en oeuvre et de l'administration d'un système parajuridique et le coût des programmes actuels tels que les cliniques d'aide juridique.

Cette forme de réglementation pourrait se faire en collaboration avec le ministère des Consommateurs et des Sociétés ou avec un comité, conseil ou commission de réglementation ou par la formation d'un poste de surintendant.

RAPPORT SUR L'ÉDUCATION ET LA FORMATION DES AGENTS PARAJURIDIQUES INDÉPENDANTS

par Neil Gold

I. CONCEPTION D'UN PROGRAMME D'ÉDUCATION À L'INTENTION DES AGENTS PARAJURIDIQUES INDÉPENDANTS

Bien que la formation des agents parajuridiques soulève de plus en plus d'intérêt, elle porte surtout sur les agents parajuridiques supervisés. Le présent document envisage différents programmes visant à préparer les agents parajuridiques à exercer leur métier de manière autonome. Jusqu'à présent, la formation parajuridique était destinée aux agents supervisés qui occupent des postes précis. Elle est offerte par des agents, en cours d'emploi ou par les collèges communautaires. Elle peut comprendre des cours théoriques et de la pratique, mais il n'existe pas de format normalisé. Bien que le domaine des services parajuridiques n'ait pas la subtilité, la complexité et l'indétermination d'une profession libérale, les agents parajuridiques doivent apprendre à délimiter leurs activités.

Avant de pouvoir élaborer un programme d'éducation à l'intention des agents parajuridiques indépendants, il faut d'abord

- définir clairement les activités des agents parajuridiques indépendants;

- établir des niveaux de rendement fondés sur les attentes des consommateurs, des critères financiers et des critères relatifs à l'efficacité (les techniques de conception éducatives peuvent aider à établir ces normes);

- établir des niveaux pour débutants.

II. ÉTABLISSEMENT D'OBJECTIFS EN MATIÈRE DE RENDEMENT

Les normes de rendement doivent être établies en fonction des besoins et des attentes des clients et des attentes minimales de la société. Pour élaborer ces normes, il faut effectuer ce qui suit :

1. Analyse des activités : Toutes les tâches qu'un agent parajuridique est susceptible de remplir doivent être relevées et cotées selon leur fréquence, leur importance et leur difficulté. Ce n'est qu'après que l'on pourra établir des niveaux de rendement. À partir de cette liste, on pourra déterminer les connaissances, compétences et attitudes requises.

2. Analyse des tâches : Chaque tâche doit être fragmentée pour en distinguer ses éléments de manière à faciliter l'élaboration des cours.

3. Évaluation des capacités : Chaque tâche doit être analysée afin de déterminer les connaissances et les aptitudes nécessaires pour la remplir. La meilleure aptitude consiste à connaître ses propres limites. Cette aptitude, ainsi que la capacité de ne pas dépasser ses limites, constituent ce qu'on appelle la compétence.

Une fois analysées, ces aptitudes doivent être hiérarchisées de manière à établir dans quel ordre elles seront inculquées.

Pour offrir un service de haute qualité, il faut être honnête, intègre, diligent et persévérant. Ces qualités, entre autres, doivent être identifiées. Il peut être difficile d'inculquer des qualités, mais il faut du moins les communiquer et les démontrer.

La principale difficulté que pose l'établissement d'objectifs de rendement consiste à préciser le degré d'exactitude, d'exhaustivité ou de succès que chaque tâche exige. Ces objectifs peuvent être fonction des normes ou des critères qui s'appliquent à la situation. Ainsi, il n'est possible d'établir des objectifs qu'après avoir défini les normes, critères et qualités requis.

Le présent document n'a pas pour but de déterminer le niveau de connaissances nécessaires pour l'exercice du métier d'agent parajuridique. «Ce sont les aptitudes appliquées aux connaissances, avec les qualités appropriées, qui permettent de rendre des services parajuridiques acceptables.»

III. PROGRAMME DE DEUX ANS PROPOSÉ

Le présent document, à partir d'hypothèses formulées sur le résultat de l'analyse de conception, propose un programme de deux ans à l'intention des agents parajuridiques indépendants composé d'un ensemble commun de cours de première année fondé sur les sujets suivants :

1) *Le système juridique* : Introduction à la nature du droit, à ses principes, à ses institutions et à certaines questions fondamentales relatives à la jurisprudence. Parmi les sujets traités, on relève les sources du droit, le common law, les institutions judiciaires, le rôle des juges, des avocats et des agents parajuridiques, les précédents et la doctrine du stare decisis ainsi que la justice naturelle.

2) *Méthode juridique de base* : Recherche et résolution de problèmes.

3) *Gestion d'un cabinet* : Exploitation d'un cabinet parajuridique. Les sujets traités comprennent la gestion des dossiers, le travail de bureau, la comptabilité et les méthodes de dictée.

4) *Interview et négociation* : Communication interpersonnelle, interview et résolution de différends.

5) *Rédaction* : Règles relatives à l'organisation et à la structure des documents juridiques.

6) *Déontologie* : Importance de l'honnêteté, de l'intégrité et du professionnalisme; règles de conduite.

En deuxième année, les étudiants seraient orientés vers des cours et programmes particuliers.

Premier choix

a) Représentation de clients devant les tribunaux judiciaires et administratifs.

Négociation de litiges, niveau avancé

Étiquette et comportement devant les tribunaux

Vérification des faits

Art de plaider

Second choix

b) Spécialités relatives au travail de bureau

Rédaction de niveau avancé

Informatique

Deuxième année - Programmes spécialisés, en ordre de spécialisation

I. Sujets spécialisés des services parajuridiques

Rédaction d'actes translatifs de propriété

Testaments et homologation

Différends entre propriétaires et locataires

Infractions au Code de la route, etc.

Une liste des critères de conception du programme figure aux pages 37 et 38.

La meilleure évaluation d'un programme de formation consiste à déterminer comment les étudiants qui l'ont réussi exercent leur métier. Par conséquent, l'enseignement devrait faire appel le plus possible à des exemples concrets. Comme les niveaux, normes et conditions de rendement d'un programme élaboré selon les directives mentionnées dans le présent document auront déjà été établis, on disposera de repères pour les procédures d'évaluation. Des procédures d'évaluation systématiques, fondées sur différents critères et tenant compte le plus possible de la réalité seront probablement plus efficaces que des examens traditionnels ou des devoirs.

Il est alors possible de concevoir des plans de leçons. En déterminant d'abord le résultat de l'apprentissage et les procédures d'évaluation, il est presque garanti que les objectifs d'apprentissage seront atteints. Aucune information pouvant être vérifiée dans la pratique ne devrait être mémorisée. En apprenant comment résoudre des problèmes, les diplômés pourront apprendre plus facilement en cours d'emploi. Comme chaque personne apprend de manière différente, il convient d'employer des méthodes variées.

Les étudiants devraient être considérés comme des diplômés du secondaire présentant différents niveaux de préparation. Les leçons doivent tenir compte de cette divergence tout en demeurant pertinentes et utiles.

Des experts de tous les domaines qui s'intéressent à la formation et à l'éducation des agents parajuridiques devraient contribuer à la conception du programme. L'orientation professionnelle du réseau ontarien des collèges communautaires fait de ceux-ci un lieu adéquat pour l'éducation et la formation des agents parajuridiques.

Il faut en outre établir un programme de maintien et d'amélioration des compétences comprenant des procédures régulières de renouvellement de l'accréditation, la présence obligatoire à des séances d'éducation permanente ou des vérifications aléatoires.

L'élaboration du tronc commun d'un an nécessiterait les services de trois personnes à temps plein appuyées de personnel de bureau et de soutien pour une durée d'un an à un coût d'environ 250 000 $. Les programmes spécialisés nécessiteraient 1,5 personne pendant un an à un coût d'environ 125 000 $.

ASPECTS CONSTITUTIONNELS DE L'ACCÈS À LA JUSTICE

par Noel Lyon

I. ANALYSE GÉNÉRALE

Avant 1982, année d'adoption de la Charte des droits, les questions constitutionnelles portaient essentiellement sur la séparation des pouvoirs. Il était évident que l'exercice du droit était de compétence provinciale, mais la société était devenue réglementée à un point tel que les services juridiques ne pouvaient plus être assimilés aux tribunaux. Ainsi, même avant 1982, la réglementation des services juridiques en tant que question constitutionnelle demeurait vague.

> *«La Charte constitue un énoncé de valeurs qui transcende la mécanique du fédéralisme.»*

> *«Le fait que la Charte stipule que la primauté du droit constitue une caractéristique fondamentale de la société canadienne rend l'accès à la justice un simple attribut de la citoyenneté, comme la liberté de conscience ou d'expression, ce qui permet de la considérer, en termes constitutionnels, comme une question de justice fondamentale.»*

L'accès à la justice, en tant qu'expression de la justice fondamentale, nous montre la séparation des pouvoirs sous un jour nouveau. Pourquoi insister sur les agents parajuridiques et leur réglementation alors qu'il s'agit d'une question de justice fondamentale, plus précisément du droit des citoyens d'avoir accès aux services juridiques? Tous les citoyens ont le droit de se représenter, mais en réalité, la plupart ont besoin d'aide. Il ne faut pas croire que la seule solution à ce dilemme consiste à réglementer les agents parajuridiques. Il y a d'autres solutions :

1. Inscrire l'accès à la justice dans la loi;

2. Simplifier l'accès si possible, par exemple en ce qui concerne la procédure relative aux petites créances au Québec;

3. Instituer des organismes d'intérêt public pour fournir des services juridiques à des collectivités;

4. Promouvoir l'accès à la justice en donnant aux citoyens les renseignements dont ils ont besoin pour défendre leurs droits et exercer leurs obligations. L'art. 36 pourrait être considéré comme une obligation d'ordre constitutionnel.

L'aspect constitutionnel de l'accès à la justice constitue une question très large, qui appelle la réglementation des agents parajuridiques par les provinces. Le régime de réglementation doit être élaboré en tenant compte de ce contexte général.

II. LES RÉPERCUSSIONS DE LA CHARTE DES DROITS

«La Charte des droits donne à l'accès à la justice une nouvelle importance en soumettant à la protection des tribunaux les valeurs fondamentales d'une société libre et démocratique.»

Jusqu'à maintenant, les arrêts de la Cour suprême du Canada visent la profession juridique. Ainsi, l'accès à la Charte est assuré surtout par l'entremise de spécialistes. Cependant, la Charte elle-même vise à protéger la population. Par conséquent, on peut soutenir que l'accès à la justice constitue un service public essentiel que tous les gouvernements doivent fournir en vertu de l'art. 36.

III. DISPOSITIONS PARTICULIÈRES DE LA CHARTE

La mention du concept de justice fondamentale à l'art. 7 est au coeur de la Charte.

> *«La justice fondamentale exige que les citoyens aient un accès raisonnable à la loi dans une société régie par la primauté du droit.»*

Les gouvernements seront donc incités à simplifier les procédures, ce qui entraînera l'arrivée d'autres conseillers et représentants, parmi lesquels figurent les agents parajuridiques. Une fois que le monopole professionnel de l'accès à la justice sera rejeté à titre de restriction injustifiable de la liberté, l'accès à la justice deviendra une caractéristique intrinsèque des lois. Lorsqu'on y regarde de plus près, on se rend compte que les agents parajuridiques semblent répondre aux besoins de la profession plus qu'à ceux de la population.

> *«C'est l'accès à la loi, et non l'exercice du droit, qui constitue une valeur constitutionnelle pertinente.»*

La liberté d'expression, en vertu de l'art. 2b), peut comprendre le droit d'une personne d'exercer ses droits, et les avocats peuvent invoquer cet article pour contester toute tentative de restreindre leur droit de représenter ou de conseiller leurs clients.

Les droits relatifs à la mobilité, inscrits à l'art. 6, demeurent mal définis, mais les restrictions actuelles aux échanges interprovinciaux devront être justifiés comme étant le moyen le moins restrictif possible de protéger l'intérêt public.

Le principe de l'égalité, à l'art. 15, devra être évalué à la lumière de la diversité que l'on tolère actuellement au nom du fédéralisme. La clause de

primauté du droit et la Charte nous invitent à repenser la théorie constitutionnelle. Les tribunaux peuvent provoquer des changements, mais les gouvernements disposent de la souplesse et des ressources nécessaires pour faire ressentir les effets de la Charte beaucoup plus rapidement que ne le peut le système judiciaire. Le principe de l'égalité devient une partie d'une nouvelle vision du Canada et souligne les vertus unificatrices du fédéralisme et une certaine diversité. Cela pose un grave problème relativement à l'accès à la justice, car les tribunaux sont considérés comme la voie d'accès et ils sont généralement de compétence provinciale. Cependant, l'art. 92(14) contient l'expression «dans la province», qui peut faire l'objet de différentes interprétations.

> *«L'égalité d'accès à la justice constitue un droit fondamental au sens de la Charte... Il s'agit de déterminer dans quelle mesure l'égalité est favorisée par la diversité de la fédération ou si elle peut s'y adapter.»*

Ainsi, l'accès à la justice est une question qui transcende les services parajuridiques et leur réglementation. Plutôt que de tenter d'assurer cet accès dans le contexte actuel, il serait préférable de trouver des moyens d'offrir à la population le niveau idéal d'accès à la justice.

IV. LA SITUATION AUX ÉTATS-UNIS

Aux États-Unis, les principales questions que soulèvent les agents parajuridiques constituent la procédure équitable et la liberté d'expression. L'accès à la justice est limité par des interdictions relatives à l'exercice non autorisé, qui sont appliquées par le système judiciaire et sanctionnées par des peines d'outrage au tribunal. La question est de savoir si ces interdictions empêchent la procédure équitable ou enfreignent la liberté d'expression.

Les inquiétudes relatives à la procédure équitable ont trait au caractère vague des définitions s'appliquant à l'exercice non autorisé. Ces inquiétudes

seraient probablement visées, au Canada, par l'art. 7 de la Charte. En outre, l'art. 1 exige que les restrictions soient légiférées. Par ailleurs, le fait que les avocats soient directement intéressés par cette question et qu'ils détiennent le monopole sur l'exercice du droit pourrait faire en sorte que la Cour suprême du Canada applique le concept de partialité en droit administratif.

Aux États-Unis, la liberté d'expression et d'association constitue pour les citoyens une protection constitutionnelle efficace contre les abus causés par l'exercice non autorisé du droit. Cette protection ne s'applique qu'à la représentation et à l'accès aux procédures judiciaires.

Voici un résumé du contexte américain :

- Aux États-Unis, la magistrature détermine qui peut comparaître devant elle. Les législatures pourraient de là conférer des pouvoirs semblables aux tribunaux administratifs.

- Le fait que le barreau applique les interdictions relatives à l'exercice non autorisé soulève des questions de justice fondamentale, étant donné le monopole que le barreau exerce sur l'exercice du droit.

- La défense de l'intérêt public, lorsqu'elle comprend des mesures collectives visant l'obtention de droits reconnus par la loi, constitue un exercice de la liberté d'expression et d'association.

L'article de Deborah Rhode donne une bonne vue d'ensemble du contexte constitutionnel américain :

«Les États-Unis considèrent comme fondamental le droit de poursuivre et d'assurer sa défense. Le droit de se représenter soi-même, quant à lui, fait

partie de la doctrine de la procédure équitable. Il est également visé par le premier amendement en raison de sa dimension expressive, éducative et politique et de l'épanouissement personnel qu'il permet. Il ne faudrait pas interdire à la population de recourir aux conseils de profanes à moins que d'importants intérêts d'État soient en jeu. L'application des interdictions relatives à l'exercice du droit a toujours été faite au nom de la protection du consommateur, mais rien ne prouve que cette protection existe effectivement. Il faut en outre tenir compte de considérations supplémentaires : l'accroissement de la concurrence des profanes pourrait faire chuter les prix, et certains obstacles à la réforme du droit pourraient être aplanis.»

V. QUESTIONS RELATIVES À LA COMPÉTENCE FÉDÉRALE

La question constitutionnelle la plus importante consiste à déterminer si l'accès à la justice constitue un droit garanti par la Charte. Dans l'affirmative, le principe fédéral doit être appliqué. Depuis 1982, les droits et libertés fondamentales prennent de plus en plus un caractère national. Il faut savoir ce que les différents paliers de gouvernement peuvent faire pour assurer l'accès à la justice (et non seulement l'accès aux tribunaux et à la représentation) garanti par la Charte.

«L'accès doit être considéré comme une caractéristique inhérente au droit dans une société fondée sur la primauté du droit. Les tribunaux et les avocats n'offrent que quelques-uns des moyens d'accès.»

Le présent document a pour sujet les répercussions constitutionnelles de la réglementation des agents parajuridiques indépendants. Tout compte fait, il semble qu'il n'y aurait pas de répercussions notables. Les provinces réglementent déjà la plupart des professions, et le gouvernement fédéral continuera sans doute à respecter ce que les provinces considèrent comme

relevant exclusivement d'elles. Une fois l'accès à la justice redéfini comme une simple prestation de services juridiques, les contestations invoquant la Charte auraient peu de chances de succès. Le mandat du Groupe d'étude suggère que le mode de pensée dominant est déjà établi en ce qui concerne la prestation des services, avec pour modèle la profession juridique et sa réglementation.

> *«La seule conséquence notable de la réglementation des agents parajuridiques comme seul moyen de régler le problème de l'accès à la justice serait d'omettre de redéfinir le concept de la primauté du droit de manière à faire de la justice fondamentale le critère réel de protection et de promotion des droits et libertés, et non pas seulement des mots de la constitution que l'on invoque et que les tribunaux interprètent... La Charte nous donne une vision différente de la primauté du droit, qui nous invite à libérer d'une certaine manière les citoyens du joug des avocats.»*

VI. CONCEPTS

Le Groupe d'étude devrait promouvoir la notion selon laquelle les droits reconnus par la loi et l'accès aux moyens permettant de les protéger sont intimement liés. Les concepts des droits garantis par une constitution et de l'accès régi par le marché semblent acceptés. Cependant, un droit n'existe pas à moins de pouvoir être exercé.

L'ASSURANCE CHEZ LES AGENTS PARAJURIDIQUES EN ONTARIO

par Julio Menezes

I. PRÉFACE

Malgré le fait qu'il serait souhaitable de prévoir une assurance universelle contre les erreurs et les omissions dans la réglementation des agents parajuridiques, on ne dispose pas actuellement de cette possibilité. Il n'y a aucune raison de croire que les assureurs offriraient de l'assurance à une proportion suffisamment grande d'agents parajuridiques.

Aux fins de la réglementation et de l'assurance, il faudra distinguer les agents parajuridiques en les divisant en sous-groupes. Par exemple, les agents parajuridiques travaillant dans le domaine de l'immobilier devraient être tenus de se procurer une assurance contre les détournements et une assurance-responsabilité suffisantes.

L'assurance obligatoire pourrait constituer un obstacle difficile à franchir pour les personnes qui veulent devenir agents parajuridiques.

Les agents parajuridiques qui effectuent des recherches ou des enregistrements relativement à la création ou à la cession d'intérêts dans des biens ne seraient pas nécessairement obligés d'avoir une assurance contre les détournements, et les indemnités maximales de l'assurance obligatoire contre les erreurs et les omissions seraient bien inférieures à celles prévues dans les polices des agents parajuridiques travaillant dans l'immobilier.

Pourquoi le client devrait-il continuer à courir des risques?

1. Sauf pour différentes causes d'importance moyenne, la conduite des affaires entre les agents parajuridiques et leurs clients ne pose aucun risque de «dommages» pour eux ou leurs biens.

2. Les conséquences de l'incompétence, telles que les retards et l'anxiété, ne peuvent être assurées.

3. L'assurance est très difficile à obtenir.

4. Le règlement des réclamations est très coûteux.

(Selon le profil empirique des professeurs Bogart et Vidmar, la majorité des agents parajuridiques feraient partie du sous-groupe dont la situation resterait stable.)

Recommandations

1. Éviter de faire appel au processus de réglementation complexe de la Société du barreau du Haut-Canada, qui est débordée.

2. Le Groupe d'étude devrait souligner dans son rapport que le rôle d'un responsable ou d'un organisme de protection du consommateur ne doit pas être remis en cause par le type d'assurance retenue.

II. INTRODUCTION

Le présent document est fondé sur l'hypothèse selon laquelle les agents parajuridiques seront autorisés à exercer leurs activités en Ontario dans les domaines auxquels ils s'intéressent actuellement, et cela à l'intérieur d'un cadre législatif. Il reste alors à déterminer si les agents parajuridiques devraient être tenus de se procurer de l'assurance.

Quatre catégories d'assurance ont été envisagées :

1. Erreurs et omissions : assurance-responsabilité envers des tiers en cas de services inférieurs aux normes.

2. Détournements : indemnité en cas de fraude et de détournement de fonds.

3. Cautionnement : au cas où un fournisseur ne rend pas les services prévus.

4. Droit de propriété : s'applique aux lacunes que présentent les titres de propriété.

Les agents parajuridiques formant des compagnies pourraient se procurer d'autres formes d'assurance, notamment

- de l'assurance-responsabilité des occupants

- de l'assurance contre les pertes d'exploitation

III. NOTIONS FONDAMENTALES RELATIVES À L'ASSURANCE

On relève deux types d'assurance de compensation :

1. Un intermédiaire (un assureur ou un administrateur de capital de risque) calcule les pertes globales susceptibles d'être subies relativement à un risque défini sur une période donnée. L'intermédiaire facture une prime à chacune des personnes à risque; cette prime est calculée en fonction des pertes globales, de la commercialisation, de l'évaluation des sinistres (règlements) et des bénéfices, le cas échéant.

Si les agents parajuridiques sont assurés de cette manière, il faut envisager

a) le nombre d'agents parajuridiques visé et

b) l'identification des risques.

N'importe qui peut dire qu'il est agent parajuridique, mais la loi ne reconnaît aucune profession de ce nom. Il est donc difficile de déterminer la responsabilité d'un agent parajuridique envers les tiers.

2. L'assurance peut également prendre la forme d'un pari.

Une personne disposant de vastes sommes d'argent fait un pari sur la réalisation d'un événement éventuel.

Le nombre d'agents parajuridiques sera insuffisant pour établir un syndicat d'assureurs viable avant qu'une association autonome ait été en place pendant quelques années.

En outre, si l'imposition de l'assurance obligatoire crée une demande d'assurance-responsabilité, l'offre n'augmentera pas nécessairement (ainsi, la Canadian Insurance Exchange n'a pu recruter de syndicats financiers).

IV. ARGUMENTS EN FAVEUR DE L'ASSURANCE

Les règlements sur l'assurance intensifieront l'impact de la réglementation des agents parajuridiques. Ils pourraient favoriser la croissance de la profession.

Si la réglementation vise une croissance contrôlée et limitée, l'assurance pourrait servir à éliminer les agents actuels et à imposer des critères d'exercice sévères.

Les avantages de l'assurance obligatoire doivent être envisagés à la lumière de son accessibilité, de son prix, du coût et de la complexité du règlement des réclamations et en tenant compte du fait qu'il est possible que la protection offerte soit inférieure à celle que la population pourrait s'attendre à recevoir.

1) *Commercialisation* : La population pourrait recourir en plus grand nombre aux agents parajuridiques si elle était protégée contre le risque de fraude et d'incompétence.

2) *Concurrence loyale* : Il serait injuste d'imposer l'assurance obligatoire à un groupe de concurrents si l'autre en est dispensé.

3) *Protection du contribuable* : L'assurance constitue une solution de rechange à une trop grande intervention gouvernementale.

V. LES TYPES D'ASSURANCE

1) L'assurance-responsabilité

Ce type d'assurance sera sans doute le plus important dans la réglementation des agents parajuridiques. Il s'applique à la responsabilité découlant a) de dommages corporels subis par une personne (incluant un employé) ou de son décès, ou b) de la perte ou de l'endommagement de biens. Il comprend également une assurance pour les dépenses découlant de dommages corporels causés à une personne autre que l'assuré ou un membre de sa famille, qu'il y ait ou non responsabilité, si cette assurance est comprise dans un contrat d'assurance sans comprendre de l'assurance aviation ou de l'assurance-automobile (L.R.O. de 1980, Règl. 529, art. 2(9)).

Parmi les formes d'assurance-responsabilité, on relève l'assurance-responsabilité civile professionnelle, ou assurance contre les erreurs et les omissions. Le membre assuré d'une profession libérale reçoit une protection en vertu de laquelle l'assureur le défend en son nom au cas où il est poursuivi par un client. La protection du client/plaignant est indirecte, parce que si la réclamation est contestée, le plaignant doit d'abord obtenir un jugement en sa faveur.

À titre de créancier nanti d'un jugement, le plaignant peut faire une réclamation fondée sur l'assurance du défendeur. L'assureur a le droit d'invoquer tout argument contre le créancier qu'il a invoqué contre l'assuré. Ainsi, si l'assuré a enfreint les modalités de la police, la victime ne se retrouverait pas en meilleure posture.

2) Assurance contre les détournements

Un très petit nombre d'agents parajuridiques ontariens détiennent ce type d'assurance, qui peut prendre deux formes différentes :

a) assurance contre les pertes découlant de l'exercice déloyal de fonctions par une personne occupant un poste de confiance; ou

b) assurance par laquelle l'assureur garantit l'exercice de certaines fonctions (Règl. de l'Ontario 529, art. 2(6), 1980).

On prétend que l'extension du droit de se livrer à l'exercice non autorisé du droit revient à exposer le public à un risque de fraude accru.

Les polices d'assurance contre les détournements, qui font l'objet d'une émission restreinte et qui sont interprétées en conséquence, peuvent offrir une protection étendue semblable à celle de l'assurance-responsabilité civile professionnelle parce qu'elles s'appliquent en cas de négligence. L'assurance

contre les détournements est moins coûteuse et plus facile à obtenir, parce qu'elle ne protège généralement pas contre la négligence, qui est plus susceptible de se produire que les pratiques déloyales. Elle est également plus facile à prouver dans une poursuite au civil.

3) Assurance caution

Dans un contrat d'assurance caution, l'assureur garantit

a) l'exécution d'un contrat ou d'une entreprise, ou

b) le paiement d'une pénalité ou d'une indemnité en cas de manquement (Règl. de l'Ontario 529, 1980, art. 2(141)).

Bien qu'il semble que l'assurance caution présente certaines possibilités du fait que l'examen des plaintes formulées à l'endroit des agents parajuridiques indique que les manquements sont fréquents, il est peu très probable que les assureurs élaboreront une police destinée spécialement aux agents parajuridiques, en raison des lois du marché. Dans ce domaine, la plupart des polices protègent contre le risque de faillite dans le cas d'importants contrats de construction.

4) Assurance du droit de propriété

L'assurance du droit de propriété se limite à garantir le droit de propriété d'un bien-fonds (Règl. de l'Ontario 529, 1980, art. 2(15)).

Il s'agit d'une assurance de première garantie qui indemnise le détenteur du droit de propriété, et qu'un règlement réserve aux avocats. Ce règlement vise sans doute à protéger le monopole de l'avocat sur les transactions immobilières contre la concurrence qu'exercent les assureurs du droit de

propriété des États-Unis. Il pourrait être abrogé sans menacer le processus de réglementation de l'assurance ou modifié pour inclure les agents parajuridiques.

VI. PROFIL DES ACTIVITÉS PARAJURIDIQUES EN ONTARIO

Le professeur Menezes se fonde sur l'étude des professeurs Bogart et Vidmar intitulée *Profil empirique des agents parajuridiques indépendants en Ontario*.

À l'exception de l'art. 3(3) du règlement 529, il n'y a aucune raison d'ordre légal pour laquelle le public qui recourt aux services parajuridiques ne pourrait pas être entièrement protégé par une assurance en cas de pertes.

De l'étude des professeurs Bogart et Vidmar, il ressort assez clairement que l'assurance destinée aux agents parajuridiques est élaborée «sur mesure», en fonction de l'assuré. Même après l'entrée en vigueur de la réglementation, il faudra un certain temps avant que des polices spécialement adaptées à la profession soient lancées. Selon cette étude, le nombre total d'agents parajuridiques qui se sont procuré de l'assurance-responsabilité civile professionnelle est minuscule. Ainsi, si l'on rend cette assurance obligatoire, certains assureurs seraient prêts à l'offrir aux agents parajuridiques, mais cette mesure aurait pour effet initial d'éliminer presque tous les agents parajuridiques en Ontario.

Selon le point de vue des assureurs, les agents parajuridiques ne présentent pas tant un risque élevé qu'un risque difficile à évaluer. La plupart d'entre eux sont dans le domaine depuis peu de temps, de sorte qu'il est difficile d'élaborer des antécédents moyens. Devant cette incertitude, un assureur prudent redouterait le pire et exigerait des primes élevées.

1) Points de vue des agents parajuridiques

a) Remarques des agents qui ne considèrent pas l'assurance comme nécessaire

Le professeur Menezes considère que les interviewers ont posé un nombre assez élevé de questions au cours d'une seule entrevue, et que par conséquent, les réponses n'ont pu être approfondies. Il est donc possible que la validité des réponses varie considérablement.

Certains répondants jugent que la constitution en société représente en soi un bouclier qui les rend invincibles. La jurisprudence prouve toutefois le contraire : voir *Ataya v. Mutual of Omaha Ins. Co.*, (1988) I.L.R. 1-2316. Dans cette cause, le propriétaire d'une compagnie d'assurance constituée en société a été tenu personnellement responsable de négligence au même titre que sa compagnie.

D'autres agents ont justifié leurs réponses en soulignant leur compétence ou en affirmant n'avoir jamais reçu de plaintes.

Les agents parajuridiques qui se chargent de la préparation de formulaires jugent ne pas avoir besoin d'assurance, car il est peu probable qu'un agent soit poursuivi pour avoir provoqué des retards.

b) Impossibilité d'obtenir de l'assurance

Il n'est pas étonnant que certains agents parajuridiques n'aient pu obtenir d'assurance. Le courtier de POINTTS Paralegal a confirmé que l'assurance était très difficile à obtenir.

c) L'assurance est trop coûteuse

L'assurance obligatoire découragera les gens à se lancer dans le domaine des services parajuridiques. Les tarifs d'assurance que paient aujourd'hui certains agents parajuridiques se comparent aux meilleurs tarifs exigés des membres du barreau de l'Ontario. Cependant, certains répondants à l'enquête de MM. Bogart et Vidmar manquaient nettement de capital et ne se trouvaient pas dans une situation qui leur eût permis d'augmenter leurs prix pour compenser des dépenses supplémentaires.

La réglementation améliorerait le coût et l'accessibilité de l'assurance. Les coûts actuels sont attribuables à la nouveauté des agents parajuridiques.

> *«Le rapport du Groupe d'étude pourrait suffire aux fournisseurs d'assurance éventuels pour définir leur marché sans dépenses de commercialisation excessives.»*

2) Réglementation et reconnaissance

a) Certains courtiers ou agents n'ont jamais entendu parler d'une telle assurance.

b) Ce genre d'assurance n'est offert qu'aux avocats.

c) Les agents parajuridiques ne sont pas réglementés et n'ont pas de normes à respecter. Par conséquent, on leur refuse souvent leurs demandes d'assurance. Le terme «agent parajuridique» est essentiellement vide de sens du point de vue de l'évaluation des risques. Pourtant, un agent parajuridique qui se livre à une transaction immobilière court à peu près les mêmes risques qu'un avocat spécialisé en immobilier.

«L'homogénéisation de la profession à l'intérieur de la catégorie générale des agents parajuridiques facilitera beaucoup la tâche des assureurs qui

veulent envisager de leur offrir de l'assurance. Avec le temps seront formées différentes catégories d'agents parajuridiques.»

3) Assurance groupe

Pour une association d'agents parajuridiques, le seul moyen d'améliorer les chances de ses membres d'obtenir de l'assurance serait de normaliser les spécialités à l'intérieur des services parajuridiques en général. En établissant des normes, l'association faciliterait l'évaluation des risques pour les compagnies d'assurance.

4) Analogies avec la Société du barreau

a) La Société du barreau a des obligations légales à l'endroit du public et, par conséquent, n'aurait pas de difficulté à se prétendre assurable.

Le professeur Menezes considère que cela reviendrait à élargir la notion d'intérêt assurable telle que l'a définie la Cour suprême du Canada dans la cause *Constitution Ins. of Canada c. Kosmopoulos* (1987) 1 S.C.R. 2, de manière à comprendre une association d'agents parajuridiques, même si cette association est définie très étroitement.

b) La Société du barreau dispose de l'argent nécessaire pour agir en quelque sorte comme assureur.

c) Les milliers d'avocats qui en sont membres obligatoires présentent une capacité totale de revenus de plusieurs millions de dollars, ce qui signifie que seule l'augmentation du nombre de réclamations peut faire l'objet d'une hausse des tarifs d'assurance.

Par conséquent, une association non obligatoire aurait plus de difficulté à obtenir de l'assurance pour ses membres.

VII. RECOMMANDATIONS

Catégories d'agents parajuridiques

Le Groupe d'étude doit définir le terme «agent parajuridique». Pour tenir compte de l'assurance dans le régime de réglementation, il faut imposer une certaine cohérence au domaine des services parajuridiques, qui présente actuellement une grande diversité.

Par conséquent, les agents parajuridiques devraient être divisés en trois grandes catégories aux fins de l'assurance.

1) Catégorie A

Cession de biens-fonds

(Assurance-responsabilité civile professionnelle ou assurance contre les détournements)

- Le capital-assuré minimum par réclamation peut être établi à un montant inférieur à celui de la Société du barreau.

- L'assurance du droit de propriété ne convient pas parce qu'elle protège le détenteur du titre, et parce que le fait d'exiger qu'un agent veille à ce que son client soit assuré pose un conflit d'intérêts. Elle est également très coûteuse, bien qu'elle offre au consommateur une protection bien supérieure.

2) Catégorie B

Biens personnels

(Assurance-responsabilité civile professionnelle)

- La plupart des activités parajuridiques relatives aux biens personnels sont relativement courantes.

- Comme pour la catégorie A, le risque de sinistre est important; l'assurance devrait donc être obligatoire.

- L'indemnité devrait être limitée à 50 000 $ par réclamation, et le droit d'exercice assujetti à des restrictions correspondantes.

- La rédaction de testaments simples devrait faire partie de la catégorie C à moins que les données de la Société du barreau du Haut-Canada sur les réclamations ne justifie son inclusion dans la présente catégorie.

3) Catégorie C

Autres

Pas d'assurance obligatoire

La population a déjà démontré qu'elle est prête à courir certains risques.

Pour la plupart des activités de cette catégorie, il est très peu probable qu'il serait facile de déterminer la responsabilité telle que reconnue actuellement dans la loi. Dans ces circonstances, l'assurance est tout à fait inutile.

Dans toutes ces activités, les risques les plus grands sont en fait assez faibles. On ne pourrait justifier l'imposition d'un obstacle tel que l'assurance obligatoire aux personnes voulant s'engager dans un domaine d'activités courantes de valeur monétaire relativement insignifiante en sachant qu'elle ne serait utile que dans un cas sur un million.

La réglementation de l'admission par le contrôle des moeurs et l'imposition de droits d'enregistrement constitue une meilleure solution que l'assurance obligatoire dans le cas des agents parajuridiques.

Les agents des catégories B et C pourraient être tenus de se procurer de l'assurance contre les détournements. Elle est facile à obtenir et son prix est raisonnable, malgré qu'elle n'offre pas une protection importante parce qu'elle n'est valable qu'en cas de fraude et de mauvaise foi fondées sur les fraudes qui auraient été commises dans le passé. Une protection de 5000 $ serait suffisante.

VIII. Questions d'ordre technique relatives à l'assurance obligatoire

Le choix des méthodes d'obtention de l'assurance obligatoire pour les agents parajuridiques devra être étudié en profondeur après qu'une décision aura été prise au sujet du régime de réglementation.

Les obstacles techniques à l'assurance groupe peuvent être surmontés par l'un ou l'autre des moyens suivants :

1. En rendant le groupe au moins en partie responsable des manquements de ses membres; ou

2. En considérant que le groupe a la capacité d'assurer ses membres.

Il faudra également prendre en considération les deux questions suivantes :

1. Le rôle du responsable indépendant de la réglementation;

2. La nécessité de protéger les utilisateurs de services parajuridiques contre les manquements des agents relativement à leurs polices d'assurance.

En raison des principes et pratiques de l'assurance, il est très difficile de faire en sorte qu'il n'y ait pas de lien de dépendance entre l'assureur et l'assuré lorsqu'un tiers présente une réclamation. Si les mécanismes de l'assurance font en sorte que le responsable de la réglementation doit jouer le rôle de codéfendeur, la réglementation, qui vise à protéger le public, pourrait perdre de son efficacité.

Il n'est pas réaliste de croire que dans un avenir rapproché, un organisme se chargera de l'assurance des agents parajuridiques comme le fait la Société du barreau du Haut-Canada pour ses avocats.

Le responsable de la réglementation, dépendamment de considérations financières, devrait être neutre dans les cas de réclamations ou être partie aux contrats d'assurance uniquement pour effectuer une réclamation de la part du plaignant.

La protection que confère l'assurance-responsabilité aux tiers, si on la compare à celle de l'assurance automobile, est très indirecte. L'assureur peut invoquer des arguments contre le créancier nanti d'un jugement qu'il peut invoquer également contre l'assuré, c'est-à-dire l'agent parajuridique. La doctrine de la bonne foi qui régit les contrats d'assurance, les descriptions techniques des sinistres assurés et le traitement unique des clauses d'exclusion donnent beaucoup d'importance à ces arguments.

Il est possible de contourner cette difficulté par les moyens suivants :

1. Une modification à la loi, qui ferait en sorte que le plaignant serait considéré un peu comme une victime d'accident de voiture; ou

2. En faisant en sorte que les polices offrent une protection semblable à celle offerte aux créanciers hypothécaires dans les polices d'assurance-incendie. Le client ou le responsable de la réglementation pourrait être partie à la police, mais indépendamment de l'agent parajuridique assuré.

IX. CONCLUSIONS

1. Il est peu probable que tous les risques associés au recours à des services parajuridiques puissent être assurés.

2. Le domaine devrait être divisé en catégories de sorte que les agents offrant des services à risque et à valeur élevés seraient tenus de se procurer une assurance complète.

3. Les transactions immobilières devraient être interdites aux agents parajuridiques qui ne détiennent pas d'assurance contre la négligence et la fraude.

4. Les agents parajuridiques qui effectuent de la recherche de titres et l'enregistrement de biens-fonds doivent être tenus d'obtenir de l'assurance au capital-assuré inférieur.

5. Tous les agents parajuridiques devraient être tenus de se procurer de l'assurance contre les détournements d'un capital-assuré de 5000 $.

6. L'assurance obligatoire devrait viser à indemniser les victimes, quels que soient les droits de la compagnie d'assurance à l'égard de son client.

QUESTIONS D'ORDRE ÉCONOMIQUE SOULEVÉES PAR L'AUTORISATION ÉVENTUELLE DES AGENTS PARAJURIDIQUES EN ONTARIO

par David Stager

I. INTRODUCTION

Étant donné qu'en général, la prestation de services juridiques contre rémunération par des non-juristes est illégale en Ontario et dans d'autres territoires semblables, il existe très peu de données empiriques sur lesquelles fonder notre analyse. Le présent document est de nature théorique et spéculative et est fondé sur un certain nombre d'hypothèses, dont voici quelques-unes des plus importantes :

1. La qualité des services juridiques baisse lorsque des personnes font appel à des fournisseurs non autorisés ou se chargent elles-mêmes du service.

2. La délivrance de permis protège la population mais vient augmenter le prix des services.

3. L'assurance-responsabilité fait augmenter le coût des services tout en améliorant la protection de la population. Bien que les agents parajuridiques puissent se livrer à des activités courantes, s'ils ne réagissent pas adéquatement à une situation, les intérêts du client pourraient en souffrir, et le client n'aurait aucun recours. Il s'agit de savoir quelle est la fréquence possible de telles erreurs.

4. La délivrance de permis protège les fournisseurs incompétents de la concurrence.

La question consiste à savoir s'il serait possible d'obtenir des services juridiques courants de bonne qualité à bas prix.

1) Contexte économique de l'analyse

Le contexte économique de la présente analyse constitue le marché et les notions fondamentales d'offre, de demande et de prix. Des questions telles que l'accès à la justice, les besoins de services juridiques à satisfaire et la déréglementation présentent des considérations économiques. Le fait de permettre aux agents parajuridiques de fournir des services pourrait présenter des avantages économiques, mais il soulèverait cependant plusieurs questions d'ordre économique :

- Les critères d'admission influent sur le coût, la quantité et la qualité des services juridiques;

- L'assurance-responsabilité civile professionnelle et les autres mesures de protection de la population influent sur le coût des services;

- La nature et le degré de la concurrence permise ont également une influence sur le coût des services.

2) Le nombre d'agents parajuridiques

On ne connaît pas le nombre exact d'agents parajuridiques légaux ou illégaux en Ontario, ni leur distribution en fonction de l'âge, du sexe, de la scolarité et de la formation, du lieu et du type de travail ou du revenu. Le rapport entre les agents parajuridiques supervisés et les avocats pourrait s'établir à environ 1 pour 5.

II. LES SERVICES DES AGENTS PARAJURIDIQUES INDÉPENDANTS

- Exercice autorisé par des non-juristes : Certains particuliers et organismes sont autorisés à rendre des services juridiques précis, notamment les évaluateurs d'assurance, les agents immobiliers, les comptables, les ingénieurs, etc.

- Services normalisés : «Les arguments en faveur de l'autorisation des agents parajuridiques reposent presque exclusivement sur l'hypothèse selon laquelle certains services juridiques peuvent être normalisés, ce qui minimise les risques pour le client.»

«Contrairement à l'opinion courante, il a été démontré que les services courants ou de routine ne reposent pas sur le jugement du spécialiste ni sur son expérience ou ses arguments en droit.» Les critères suivants (proposés par Engel, 1977) sont caractéristiques d'un service normalisé :

- Honoraires fixes supposant des travaux d'une complexité et d'une ampleur définies;

- Délégation importante de travaux des avocats aux agents parajuridiques supervisés;

- Formulaires juridiques et listes de vérification normalisés;

- Documents de disposition normalisée produits par ordinateur;

- Services déjà offerts par des non-juristes, tels que des agents immobiliers.

Ces critères suggèrent que les divorces non contestés, les testaments simples, les déclarations de revenus, les questions d'homologation et

d'immobilier, les adoptions non contestées, les faillites personnelles simples, les recouvrements, les changements de nom et les constitutions simples en société sont suffisamment normalisés pour donner lieu à des services efficaces à bas prix. Dans les pages suivantes, le terme «service juridique» désigne ce genre de service normalisé.

Qualité du service : «Dans la grande majorité des cas, les poursuites pour exercice non autorisé du droit ont été engagées par le barreau, non pas à la suite d'un préjudice causé à des particuliers, mais après des enquêtes effectuées par des comités du barreau.»

Comme les causes d'un mauvais service peuvent être complexes, de même sera la procédure d'évaluation. On pourrait soumettre à une surveillance courante les domaines où sont formulées la majorité des plaintes et des réclamations d'assurance.

Facteurs externes associés aux services juridiques : Ces facteurs doivent être identifiés et évalués.

III. LA DEMANDE DE SERVICES PARAJURIDIQUES

La demande varie selon le prix du service, le revenu du client, l'accessibilité de services comparables offerts par des concurrents ainsi que les goûts et préférences du client.

Demande de services d'avocats : Il existe très peu de données sur la quantité de services qu'offrent effectivement les avocats; par conséquent, il est impossible d'évaluer la quantité de services qui serait rendue par les agents parajuridiques. Il faudrait également déterminer la quantité de nouveaux services que pourraient rendre les agents parajuridiques.

Facteurs qui influent sur la demande : En général, la demande varie selon le prix du service, le revenu du consommateur et la disponibilité de services concurrents. Il est peu probable que la demande de services juridiques fluctue à la suite de la modification des honoraires parce qu'il n'existe probablement pas de service de remplacement et que le coût que doit assumer le consommateur ne constitue pas une partie importante de son budget. Par contre, certaines études démontrent que la demande de services juridiques augmenterait probablement en fonction du revenu du consommateur, car les circonstances qui nécessitent le recours aux services juridiques sont souvent reliées au revenu.

Opinions du public à l'égard des avocats et problèmes juridiques : Le commentaire négatif le plus fréquent porte sur les honoraires trop élevés. Lorsqu'ils choisissent un avocat, les clients éventuels recherchent un service rapide, un tarif clair et une bonne accessibilité. Ce n'est qu'après qu'ils s'attarderont à l'expertise de l'avocat. En outre, les clients divisent les problèmes selon leur nature juridique, sociale ou politique, et ne consultent un avocat que pour les problèmes qu'ils jugent d'ordre juridique.

Renseignements sur les services juridiques : Le public ne dispose pas de renseignements suffisants sur la qualité et le prix des services ainsi que sur la définition de ce qui constitue un problème juridique. Cette lacune est particulièrement importante chez les particuliers et dans les petites entreprises des régions métropolitaines. Par conséquent, ce secteur peut représenter le marché le plus intéressant pour les agents parajuridiques. Comme les services juridiques sont utilisés moins souvent que les autres services personnels, les renseignements à leur sujet sont généralement plus difficiles à obtenir, particulièrement par l'expérience ou le bouche à oreille. La SBHC a réagi à cette situation en offrant le service Dial-A-Law et un service de renvoi à des avocats.

«Avec l'assouplissement des règles sur la publicité, il s'agit de déterminer la forme et le contenu les plus avantageux pour cette publicité [...] L'importance

économique de la publicité peut être difficile à évaluer. Ses effets reposent sur son caractère informatif ou persuasif [...] La publicité informative améliore la compétitivité des marchés [...] Si la commercialisation persuasive réussit, le marché est moins compétitif, ce qui entraîne une hausse des prix, une baisse du volume de travail et une production moins efficace.» Dans l'ensemble, il est probable que la demande totale de services juridiques augmentera de façon importante, mais la répartition de cette demande parmi les différents fournisseurs reposera sur de nombreux facteurs.

Accès à la justice et besoins d'ordre juridique insatisfaits : «Les politiques institutionnelles déterminent la DISPONIBILITÉ des services juridiques, alors que les caractéristiques personnelles déterminent les MOTIFS qui poussent à demander ces services.» La disponibilité des services repose sur l'accessibilité des lieux, le coût, les renseignements dont on dispose sur des sources de remplacement et la nature des problèmes juridiques. Les motifs reposent sur l'âge, le sexe, l'origine ethnique, la religion, la scolarité, l'occupation et le revenu. Enfin, la qualité et la rapidité des services juridiques et du système judiciaire doivent être envisagées.

IV. L'OFFRE DE SERVICES PARAJURIDIQUES

La quantité de services disponible repose sur le prix pouvant être exigé, qui repose à son tour sur le coût de la formation parajuridique, la technique de production des services et le montant qu'un agent parajuridique pourrait gagner au meilleur emploi qu'il pourrait occuper.

Sources d'agents parajuridiques : Comme les agents parajuridiques supervisés éprouvent plusieurs problèmes, notamment de faibles possibilités d'avancement, un travail répétitif et un manque de respect sur le plan professionnel, bon nombre d'entre eux deviendraient indépendants. À long terme, la plupart des agents parajuridiques suivraient les programmes de formation qui leur seront destinés.

Publicité : La publicité influence l'offre parce que son coût ne peut être assumé que par les grandes entreprises bien établies. Si la publicité permet d'augmenter le volume total de travail, elle peut entraîner des économies et par conséquent une réduction des coûts. Une augmentation du volume de services courants permet la normalisation et une délégation à des agents parajuridiques supervisés. Un rapport élevé entre les agents parajuridiques et les avocats permet une réduction des coûts.

Les grandes compagnies comme futurs fournisseurs : «Les grandes compagnies offrant des services multiples pourraient inclure les services juridiques dans leurs ensemble intégré de services qu'elles offrent à un éventail de clients.»

V. L'ÉTABLISSEMENT DES HONORAIRES POUR LES SERVICES PARAJURIDIQUES

Méthodes d'établissement des honoraires : Du point de vue du client, la seule question consiste à savoir s'il est possible de maintenir la qualité du service tout en en fournissant une plus grande quantité à meilleur prix. On relève plusieurs méthodes :

1) Tarif : Les tarifs peuvent être établis par législation et réglementation et sont utilisés par l'aide juridique et dans les plans payés d'avance. Ils favorisent l'efficacité, mais peuvent ne pas refléter les travaux réellement effectués.

2) Taux horaire : Cette méthode favorise l'inefficacité, et reflète l'expérience de l'avocat, non les services rendus.

3) Honoraires éventuels : Les honoraires éventuels permettent à une personne qui n'a pas les moyens de payer des services juridiques de défendre une cause valable en droit. Toutefois,

les honoraires éventuels favorisent les litiges frivoles, et l'avocat a un intérêt commercial, et non professionnel, dans le résultat.

Facteurs qui interviennent dans l'établissement des honoraires : La SBHC a dressé une liste de ces facteurs dans ses règles de conduite. Des compagnies exigent parfois ce que le marché peut accepter afin de déterminer la valeur d'un service pour le client.

Les honoraires baisseraient-ils? Le marché des services juridiques est difficile à évaluer étant donné qu'il réagit encore à l'augmentation record du nombre d'avocats dans les années 70 et que depuis 1976, les services professionnels sont régis par la *Loi sur la concurrence*. Certains facteurs laissent croire à une augmentation des honoraires :

- Les exigences en matière de formation réduiraient le nombre de nouveaux fournisseurs;
- Les primes d'assurance-responsabilité feraient augmenter le coût des services;
- La demande de services parajuridiques augmenterait avec la sensibilisation du public et sa confiance accrue.

D'autres facteurs laissent croire à une réduction des honoraires :

- La demande de services augmenterait;
- La publicité favoriserait l'établissement d'honoraires compétitifs;
- La demande accrue entraînerait des économies d'échelle.

«De tous les documents sur le sujet [...] on peut tirer que les services juridiques pourraient être fournis à un prix inférieur si on permettait une

concurrence plus intense.• Une baisse des honoraires pourrait être causée par

1) L'élimination de la discrimination des prix : En étant mieux informés, les clients pourraient mettre fin à la discrimination des prix.

2) L'augmentation de l'offre : Comme la demande est relativement stable, une augmentation de l'offre entraînerait probablement une réduction importante des honoraires. Les revenus des fournisseurs baisseraient également. Cette analyse doit inclure le coût de la formation des agents parajuridiques supplémentaires qui permettraient d'augmenter l'offre. Ainsi, la valeur actuelle des bénéfices nets pourrait être inférieure.

3) Les économies d'échelle : Celles-ci pourraient ne pas être le résultat de l'apport d'agents parajuridiques, mais plutôt de la concentration des travaux courants dans les entreprises franchisées ou les bureaux d'assistance juridique.

VI. CONCLUSIONS

Comme il n'est pas possible de faire des comparaisons, toute conclusion ne peut être qu'une supposition. Voici des observations sur l'arrivée des agents parajuridiques indépendants en Ontario et ses répercussions probables :

- Certains services juridiques courants et normalisés peuvent être rendus par des agents parajuridiques indépendants qui ont reçu de la formation.

- Bon nombre de services de nature secondaire (homologation, cession de biens immobiliers, etc.) entrent dans cette catégorie. En raison de cette nature, la demande ne serait pas touchée par une réduction des honoraires.

- L'apport d'agents parajuridiques serait assuré par les agents parajuridiques supervisés actuels. Dans l'avenir, il reposera sur le coût de l'éducation et les revenus possibles pour les diplômés.

- «Les répercussions éventuelles de l'arrivée des agents parajuridiques indépendants reposeront non seulement sur les services qu'ils seront autorisés à rendre et sur la rigueur des dispositions de délivrance de permis ou d'accréditation, mais surtout sur l'efficacité des programmes d'information et de publicité relatifs à la nature des besoins en matière juridique et des services offerts pour répondre à ces besoins.»

LA CESSION DE BIENS IMMEUBLES PAR LES AGENTS PARAJURIDIQUES INDÉPENDANTS

par John D. Wilson

I. INTRODUCTION

Le présent document traite des considérations à envisager dans le but permettre aux agents parajuridiques indépendants de procéder à la cession de biens immeubles.

Avant qu'un bien immeuble puisse être cédé, une opinion sur le titre doit être formulée, et seul un membre de la profession juridique a la compétence pour formuler cette opinion. Par conséquent, la cession des biens immeubles en Ontario fait l'objet d'un monopole.

Questions à envisager:

1. Il faut déterminer si des non-juristes non supervisés pourront effectuer adéquatement des recherches de titres, formuler des opinions et conclure des opérations.

2. Si l'on suppose que les agents parajuridiques peuvent effectuer des opérations immobilières, il faut aborder la question de l'éducation des agents et de la réglementation de la cession de biens immeubles par eux.

Conclusions:

1. Les agents parajuridiques peuvent effectuer des cessions de biens immeubles, dans la mesure où des mécanismes de protection sont mis en place.

2. Un régime de réglementation comportant la délivrance de permis, une assurance obligatoire et une supervision continue doit être élaboré.

3. Toutes les opérations immobilières ne devraient pas être accessibles aux agents parajuridiques.

II. LES RÉGIMES D'ENREGISTREMENT IMMOBILIER

Il existe en Ontario deux régimes d'enregistrement immobilier qui permettent de déterminer s'il existe des droits antérieurs sur un bien immeuble.

1) Le régime d'enregistrement des actes

L'enregistrement préalable d'un droit permet à tous les acheteurs subséquents d'avoir une connaissance imputée de ce droit. Une fois un titre valable trouvé, l'avocat prend note de tous les nouveaux droits qui pourraient s'appliquer au bien immeuble et, par conséquent, au droit du vendeur de transmettre un titre valable. L'avocat doit donc s'assurer que les cessions antérieures ont été effectuées en toute légalité et que les hypothèques ou privilèges ont été libérés en vérifiant les documents déposés au bureau d'enregistrement des actes. Une fois que l'avocat est convaincu de pouvoir transmettre un titre valable, il formule une opinion à cet effet et conclut l'opération.

2) Le régime d'enregistrement des droits immobiliers

Le régime d'enregistrement des droits immobiliers, moins complexe que le précédent, prévoit que tout vice touchant un bien immeuble est annulé lors de l'enregistrement.

Une fois la cession immobilière enregistrée, donc, on suppose que cette cession est valide, à moins qu'il n'y ait eu fraude.

Contrairement au régime d'enregistrement des actes, ce régime prévoit que les avocats qui procèdent à la recherche n'ont pas à trouver les documents originaux; ils peuvent se fonder sur leurs recherches préliminaires.

Le contrôleur des titres vérifie les enregistrements pour s'assurer qu'ils sont conformes à la *Loi sur l'enregistrement des droits immobiliers*. En vertu du régime d'enregistrement des actes, il n'y a aucun examen des documents déposés; par conséquent, l'exactitude et la validité de ces documents ainsi que des documents originaux doivent être vérifiés.

Ce n'est que dans le Nord de l'Ontario que le régime d'enregistrement des droits immobiliers est le plus utilisé.

3) Conclusion

Du point de vue de la personne qui dresse des actes translatifs de propriété, le régime d'enregistrement des droits immobiliers est supérieur à l'autre régime : le risque d'erreur est moins grand, de même que le risque de poursuite pour négligence professionnelle. Ce régime n'a pas été adopté dans l'ensemble de la province en raison de son coût.

III. LE PROCESSUS DE CESSION

Dans le cadre d'une opération résidentielle, ce n'est qu'après l'étape du contrat de vente et celle du financement que l'avocat est consulté. Dans les ventes de propriétés résidentielles, il est rare de recourir à un avocat pour négocier le contrat de vente. Les avocats s'occupent surtout des contrats commerciaux importants.

Bien que le contrat de vente soit conditionnel, il donne lieu à certaines obligations en équité. Cependant, il est toujours possible qu'un problème quelconque nécessite l'aide d'un avocat au début des négociations.

Toujours en matière résidentielle, il n'est pas rare que des ayants droit participent aux négociations sur le financement. Selon la complexité de l'opération, un avocat peut se charger de négocier les modalités de l'hypothèque. La fonction principale de l'avocat de l'acheteur consiste à formuler une opinion selon laquelle un titre valable peut être transmis et à conclure la vente. L'avocat du vendeur, quant à lui, doit s'assurer que le financement est réglé avant de céder la propriété du bien immeuble.

La grande majorité des opérations résidentielles sont simples, mais il y a toujours un risque de trouver un droit antérieur dûment enregistré qui, pour une raison quelconque, n'avait pas été remarqué ou avait été cru libéré.

1) Vente d'une entreprise possédant un actif réel

Si un avocat est engagé pour une opération à laquelle s'appliquent les lois suivantes,

- la *Loi sur les sûretés mobilières,*
- la *Loi sur la vente en bloc,*
- la *Loi de 1982 sur les compagnies de l'Ontario,*
- la *Loi sur les valeurs mobilières,*

Il est peu probable qu'un agent parajuridique soit engagé pour procéder à la cession.

2) Vente d'une entreprise titulaire d'une propriété à bail

Le vendeur pourrait avoir des locataires dont le loyer est immobilisé à un montant qui apparaît insuffisant pour l'acheteur, ou encore les modalités du bail pourraient poser des difficultés. La cession de propriétés à bail exige souvent la participation d'avocats.

3) Achats spéculatifs

Il est courant qu'un avocat soit consulté assez tôt au cours du processus d'achat spéculatif de propriétés commerciales. Comme le spéculateur cherche souvent à exploiter ou à réexploiter le bien en question, il aura besoin de l'opinion d'un avocat sur l'autorisation à obtenir pour effectuer les changements voulus.

IV. LES AGENTS PARAJURIDIQUES ET LA CESSION DE BIENS IMMOBILIERS

Les agents parajuridiques pourraient effectuer certaines opérations sans la supervision d'un avocat. D'autres opérations, par contre, nécessitent l'intervention d'un avocat.

1) Opérations résidentielles

Un agent parajuridique pourrait prendre en charge des cessions simples. Cependant, si des complications surgissent, l'agent serait tenu de consulter un avocat ou de lui remettre son dossier.

EXCEPTIONS QUI DEVRAIENT NÉCESSITER LE CONCOURS D'UN AVOCAT

a) Lacunes dans les renseignements sur les cessions antérieures

Une lacune pourrait laisser supposer que le titre n'est pas valable et qu'une personne pourrait, dans l'avenir, revendiquer des droits sur le bien immeuble.

Lorsqu'il est impossible de remédier à une lacune apparente, l'opération peut être annulée puisque l'acheteur ne peut recevoir un titre valable.

Ce genre de lacune pose des problèmes particuliers lorsque le bien

immeuble appartient à une compagnie.

Les lacunes constituent des problèmes pouvant se révéler graves et être réglés au cours du processus de réquisition. Sinon, il peut être nécessaire de recourir à un avocat.

b) Mauvaise description du lot

Il arrive parfois qu'une recherche révèle qu'un lot est mal décrit dans le relevé des lots ou l'acte.

Pour l'acheteur, une mauvaise description peut avoir de graves conséquences, notamment :

- problèmes de financement
- possession adversative
- refus de conclure la vente

L'acte de renonciation constitue un moyen de rectifier une mauvaise description. Lorsque cet acte ne fait l'objet d'aucun litige notable, un agent parajuridique bien formé pourrait fort bien mener les négociations et enregistrer l'acte. Jusqu'à preuve contraire, il n'y a aucune raison d'interdire aux agents parajuridiques la tenue de négociations complexes.

Un agent parajuridique compétent pourrait rédiger un acte simple pour corriger une mauvaise description d'un lot. Il arrive souvent que les actes soient faciles à rédiger ou qu'on utilise une copie d'un acte précédent.

Les mauvaises descriptions, comme les lacunes, peuvent être faciles ou difficiles à régler selon les circonstances. Il n'est pas possible d'établir un palier sous lequel un agent parajuridique pourrait travailler sans l'aide d'un avocat. La solution consiste à enseigner à l'agent parajuridique à reconnaître les situations où il doit demander les conseils d'un avocat.

c) Servitudes

Une servitude constitue un droit qu'un propriétaire foncier détient sur le bien immeuble d'un autre. Comme les servitudes découlent de contrats ou de l'usage, elles ne font l'objet d'essentiellement aucune restriction d'ordre légal.

Encore une fois, il est impossible d'élaborer une norme d'exercice à l'intention des agents parajuridiques en ce qui concerne les servitudes. Certaines servitudes ne violent aucunement les droits du propriétaire.

En pratique, lorsqu'un bien immeuble est assujetti à une servitude, la personne qui dresse l'acte translatif de propriété a le devoir d'en révéler les détails à l'acheteur. Si ce dernier reconnaît la servitude et qu'il ne s'y oppose pas, un agent parajuridique pourrait fort bien conclure la vente. Cependant, si la servitude préoccupe l'acheteur, il sera probablement nécessaire de recourir à un avocat.

Il existe différents moyens d'invalider une servitude :

1) Pour que la servitude soit valable, le fonds dominant doit profiter du droit. Cet avantage doit être attribué directement au bien immeuble et non revenir au propriétaire personnellement. Lorsque cet avantage disparaît, il est possible de demander la suppression de la servitude. En vertu de la législation actuelle, il faut pour cela consulter un avocat.

2) La proximité constitue un autre moyen d'invalider une servitude. Cette doctrine prévoit que le fonds dominant doit être situé suffisamment près du fonds servant pour procurer des avantages réels. La participation d'un avocat est requise en vertu de la législation en vigueur.

3) Une autre méthode permettant de remettre la servitude en question consiste à intenter une poursuite pour violation de propriété. Il s'agit là d'une manoeuvre offensive qui force le défendeur à prouver la validité de son droit de passage. La législation actuelle requiert la tenue de

procédures judiciaires, de sorte qu'un agent parajuridique ne serait pas habilité à comparaître.

Il y a des cas où la servitude ne pose aucun obstacle notable à la cession. L'acheteur doit en être avisé et s'il ne s'y oppose pas, un agent parajuridique n'aurait aucune difficulté à conclure la vente. Cependant, si l'acheteur exprime des réserves, il peut être nécessaire d'engager un avocat.

d) Privilèges

Une très vaste gamme de privilèges peuvent se rattacher aux biens immeubles. Il y a habituellement privilège lorsque le propriétaire du bien immeuble n'a pas réglé une dette et que la garantie rattachée à cette dette touche le bien immeuble.

Pour la plupart, les privilèges ne posent pas de problèmes insurmontables lors de la cession. Si la dette est payée avant la conclusion de la vente ou si l'acheteur négocie une réduction du prix de vente et libère lui-même le privilège, un agent parajuridique peut remplir les tâches nécessaires.

Cependant, en cas de remise en question d'un privilège, un avocat doit être consulté car une telle situation peut donner lieu à des procédures judiciaires.

L'existence d'une saisie-exécution indique qu'un jugement a été prononcé contre le propriétaire du bien immeuble et que ce dernier n'a pas encore acquitté la somme exigée. Dans la grande majorité de ces cas, la vente ne peut être conclue et un agent parajuridique peut effectuer les opérations nécessaires. Cependant, dans les rares cas où on tente de procéder quand même à la vente, un avocat doit être consulté en raison de la complexité des procédures en cause.

Lorsque l'acheteur veut contester un jugement rendu contre le vendeur, ce qui arrive très rarement, il faut consulter un avocat.

L'existence d'un certificat d'affaire en instance peut également compliquer la cession. Elle empêche habituellement la conclusion de la vente. Un agent parajuridique convenablement formé devrait pouvoir se charger des cas où la vente est annulée pour cette raison.

Si l'acheteur demande des conseils sur la nature de l'affaire visée par le certificat, l'agent parajuridique devrait être tenu de le renvoyer à un avocat. La règle de procédure civile 42.02 permet à un tribunal d'annuler un certificat par voie de motion. Un avocat doit être engagé pour cette procédure.

e) Tenance et droit de la famille

Il y a tenance lorsque deux ou plusieurs personnes détiennent des droits sur un bien immeuble.

a) Il y a copropriété avec gain de survie en présence des prétendues «quatre unités».

b) Il y a copropriété sans gain de survie si les copropriétaires détiennent chacun une partie du bien et si ce dernier n'a pas encore été divisé entre eux. Il n'y a pas de gain de survie et seule l'unité de la propriété est exigée.

Les tenances ne posent généralement pas de problèmes lors des cessions, mais elles peuvent présenter certains écueils. Par exemple, un copropriétaire ne peut pas céder un droit autre que le sien sans le consentement des autres copropriétaires. Si ces derniers accordent leur consentement, un agent parajuridique serait en mesure de conclure la cession. Cependant, il n'est pas rare que les tenances donnent lieu à des procédures

judiciaires visant à déterminer la nature des droits de propriété ou leur validité. Dans ce cas, il faut engager un avocat.

Le droit de la famille pose une situation quelque peu semblable à celle des tenances. Dans une union de fait, la femme a droit à un douaire qui représente le tiers de tout droit que son conjoint détient sur un bien immeuble. La *Loi sur le droit de la famille* a aboli les douaires pour l'avenir, mais elle a maintenu les droits de douaire acquis avant le 31 mars 1978. Il faut donc porter encore une certaine attention aux douaires lors des cessions. Un agent parajuridique bien formé devrait pouvoir faire face à cette complication. De temps à autre, le douaire peut donner lieu à des procédures judiciaires qui nécessitent l'engagement d'un avocat.

La *Loi sur le droit de la famille* établit une présomption selon laquelle les deux conjoints détiennent un droit égal sur les biens matrimoniaux. Ainsi, lorsqu'un bien immeuble est détenu au nom d'un conjoint seulement, il ne peut y avoir cession sans le consentement de l'autre conjoint qui n'est pas inscrit au titre de propriété. En cas de difficulté quant au consentement, le recours à un avocat est nécessaire.

f) Locations à bail

Un bail constitue un contrat qui donne à quelqu'un un droit de propriété sur un bien pour une période déterminée ou à discrétion. La présente partie porte sur les baux résidentiels.

En Ontario, il est très difficile de résilier un bail, sauf dans des cas particuliers. Il n'est pas facile d'obtenir une ordonnance de résiliation. Depuis quelque temps, les tribunaux ont tendance à maintenir les tenures à bail dans la plupart des cas.

Lors d'une cession d'une propriété à bail, l'acheteur peut demander des conseils sur la nature du bail sur le plan juridique et sur la réglementation gouvernementale. À la première lecture, la *Loi sur la location immobilière* et la *Loi sur la location résidentielle* semblent assez complexes, mais en pratique, elles ne le sont pas. À l'heure actuelle, bon nombre de litiges entre propriétaires et locataires sont pris en charge par des étudiants en droit, des agents, des cliniques et des agents parajuridiques supervisés.

L'essentiel est que l'agent parajuridique soit assez compétent pour offrir des conseils adéquats à l'acheteur éventuel d'une propriété à bail. Un agent parajuridique bien formé devrait pouvoir remplir cette tâche.

2) Opérations commerciales

Il est probable qu'un avocat soit consulté plus tôt dans une opération commerciale que dans une opération résidentielle. Les opérations commerciales peuvent nécessiter le concours d'un avocat pour différentes tâches, notamment les recherches effectuées en vertu de la *Loi sur les sûretés mobilières,* les dépôts de documents prévus par la *Loi sur la vente en bloc* et l'application de *Loi de 1982 sur les compagnies*.

Toutefois, la complexité possible des opérations commerciales ne devrait pas empêcher les agents parajuridiques de travailler dans ce domaine. Certaines tâches pourraient leur être autorisées.

V. QUESTIONS PARTICULIÈRES

1) Éducation

Le succès du régime de cession repose sur la capacité de l'agent parajuridique d'identifier les situations qui exigeront le concours d'un avocat.

a) Scolarité

On recommande l'établissement d'un programme collégial de deux ans avec des cours obligatoires en biens immeubles, délits civils, immobilier, relations entre propriétaires et locataires et révision judiciaire la première année. L'année suivante devrait comprendre des cours sur la preuve, la déontologie, l'interprétation des lois ainsi qu'un stage en recherche de titres.

Après l'achèvement de ce programme de deux ans, les étudiants seraient tenus de faire un stage de six mois chez un avocat ou un agent parajuridique qualifié. Ce stage n'aurait pas à faire partie des programmes coopératifs.

À la fin du stage, les étudiants devraient passer un examen complet.

b) Pratique

Les agents parajuridiques qui sont dans le domaine depuis longtemps ou les nouveaux agents qui préfèrent travailler pour un cabinet d'avocats au lieu de suivre le programme d'études devraient pouvoir suivre des cours pratiques du soir ou par correspondance en biens immeubles, délits civils, immobilier, déontologie et interprétation des lois. Par la suite, les étudiants stagiaires pourraient passer un examen complet et être autorisés à dresser des actes translatifs de propriété. Ils n'auraient pas à faire un stage supplémentaire compte tenu de leur expérience.

Une disposition relative aux droits acquis devrait permettre aux personnes qui dressent des actes translatifs de propriété depuis au moins quatre ans d'être dispensés des cours et de n'être tenus qu'à passer les examens. S'ils échouent, l'inscription aux cours et la reprise des examens seraient exigés.

2) Délivrance de permis

En ce qui concerne l'immobilier, le responsable de la délivrance des permis devrait adopter une attitude active plutôt que passive. Le maintien de l'intégrité de la profession nécessitera l'établissement d'un code de conduite et d'un mécanisme administratif en cas d'infraction.

3) Assurance

Si le Groupe d'étude recommande que les agents parajuridiques soient autorisés à s'occuper d'opérations immobilières, il doit également exiger qu'ils se procurent une assurance suffisante.

La plupart des opérations immobilières sont courantes, mais des erreurs peuvent se produire. Selon certaines indications, les erreurs de cession constituent le principal motif de poursuite pour négligence, mais la valeur relative des réclamations dans ce domaine est assez faible. Si les agents parajuridiques sont autorisés à procéder à la cession de biens immeubles, ils devraient être tenus de s'acheter une assurance suffisante.

La procédure d'assurance serait semblable à celle de la Société du barreau du Haut-Canada. L'agent parajuridique serait tenu d'acheter sa propre assurance en cas de négligence lors d'une cession. Il faudrait également constituer un fonds d'indemnisation tel que celui de la Société du barreau.

Une autre méthode consisterait à adopter le modèle américain d'assurance titre de propriété. Selon ce modèle, c'est l'acheteur qui s'assure plutôt que l'avocat. L'assurance est ainsi moins coûteuse.

Il est possible que les primes exigées des agents parajuridiques forcent ces derniers à augmenter leurs honoraires de sorte qu'ils ne seraient plus compétitifs.

4) Fonds de fiducie

Les fonds de fiducie jouent un rôle important dans la cession de biens immeubles. Les agents parajuridiques devraient être soumis à des règlements aussi stricts que les avocats concernant la gestion des comptes en fiducie. Pour protéger l'intérêt public, il faut prévoir une supervision des dépôts de fonds auprès d'un tiers. Il serait injuste d'exiger que les avocats se conforment à des règlements pendant que leurs concurrents en font à leur guise.

Rien ne semble suggérer que les agents parajuridiques se livrent à plus ou moins d'abus que les membres du barreau quant aux fonds de fiducie.

Les agents parajuridiques qui s'occupent d'opérations immobilières devraient être tenus de prendre des dispositions avec une société de fiducie pour les questions de dépôt de fonds hypothécaires et d'établissement du prix d'achat. La société de fiducie procéderait alors aux virements nécessaires sans remettre de sommes directement à l'agent parajuridique. Les sociétés de fiducie sont qualifiées pour procéder à ces virements et font l'objet d'une réglementation gouvernementale importante.

VI. CONSIDÉRATIONS ÉCONOMIQUES ASSOCIÉES AUX SERVICES DE CESSION OFFERTS PAR LES AGENTS PARAJURIDIQUES

Le marché

À l'heure actuelle, les avocats exercent un monopole sur les opérations immobilières. Ce monopole peut donner lieu à un établissement inefficace des honoraires.

Il est un peu simpliste de considérer le barreau comme un monopole. Il est vrai que la Société du barreau du Haut-Canada exerce un monopole sur

l'attribution de permis, la discipline et les normes de compétence et d'intégrité. L'exercice de ces pouvoirs est intouchable en vertu de la *Loi sur la concurrence*, dans la mesure où il est nécessaire à la protection du public, et en vertu d'une doctrine selon laquelle la *Loi sur la concurrence* ne s'applique pas lorsque les pouvoirs en question sont conférés par le gouvernement fédéral ou une législature.

Les conseillers de la Société du barreau ne dressent plus de tarif et ont indiqué qu'ils n'approuveront aucun tarif obligatoire dressé par une association de droit de comté. En outre, les règlements sur la publicité ont été assouplis.

Les avocats, par les associations de droit de comté, peuvent s'entendre sur certains honoraires par un tarif «recommandé». On considère que dans la mesure où le tarif n'est pas obligatoire, la *Loi sur la concurrence* est respectée.

La question la plus importante consiste à déterminer si l'arrivée des agents parajuridiques entraînerait une baisse des honoraires, qui s'établiraient à des niveaux plus efficaces. On peut supposer qu'une augmentation de l'offre aurait un tel effet. L'arrivée des agents parajuridiques dans les opérations de cession n'entraînera une baisse des honoraires que si le coût de leurs services sont moindres que les honoraires exigés actuellement par les avocats.

On pourrait prétendre que les services parajuridiques seraient moins coûteux car les avocats n'auraient plus à les superviser. Cependant, ils pourraient tout aussi bien être plus coûteux, car étant donné leur manque de formation structurée, les agents parajuridiques peuvent prendre plus de temps pour régler les problèmes qui leur sont soumis.

Rien n'indique qu'il existe des obstacles à l'accessibilité des avocats spécialisés en immobilier. Les honoraires ne peuvent être réduits que si les agents parajuridiques peuvent offrir des services à un coût plus bas que les avocats.

ANNEXE G

LOIS PERMETTANT AUX AGENTS DE PLAIDER DEVANT UN TRIBUNAL

1. *Code de la route*, L.R.O. 1980, chap. 198, conformément au par. 51(1) de la *Loi sur les infractions provinciales*, L.R.O. 1980, chap. 400.

2. *Loi sur la location immobilière*, L.R.O. 1980, chap. 232, par. 118(1). (Location à usage d'habitation).

3. *Loi de 1984 sur les tribunaux judiciaires* (Ont.), chap 11, art. 79 (Cour provinciale [Division civile]). (Petites créances).

4. *Loi de 1983 sur le privilège dans l'industrie de la construction* (Ont.), chap. 6, par. 69(5).

5. *Loi sur les coroners*, L.R.O. 1980, chap. 93, par. 41(2). (Enquêtes de coroners).

6. *Loi sur l'exercice des compétences légales*, L.R.O. 1980, chap. 484, par. 10a) et par. 23(3). (Comparutions devant les tribunaux administratifs).

   - À l'exception de la *Loi sur l'exercice des compétences légales*, les lois susmentionnées n'autorisent l'utilisation d'un agent que pour des questions relativement peu importantes.

   - Mises à part la *Loi de 1983 sur le privilège dans l'industrie de la construction* et la *Loi sur les coroners*, les lois susmentionnées contiennent une disposition semblable au par. 51(3) de la *Loi sur les infractions provinciales*, autorisant le tribunal à exclure tout agent qui est jugé inapte à représenter ou à conseiller la personne pour laquelle il comparaît, ou qui ne comprend ni ne respecte les fonctions et les responsabilités d'un agent.

7. La *Loi sur les procureurs de la Couronne*, L.R.O. 1980, chap. 107, art. 7, prévoit la nomination de poursuivants provinciaux qui ne sont pas membres du barreau.

8. *La Loi sur la police*, L.R.O. 1980, chap. 381, art. 57, permet aux agents de police d'agir en tant que poursuivants. À ce titre, ils sont considérés comme des agents en vertu du par. 1h) de la Loi sur les infractions provinciales.

9. Les étudiants en droit qui ont terminé une année d'études peuvent plaider relativement à certaines questions traitées par les services d'aide juridique étudiants; R.R.O. 1980, Règl. 575, art. 80, conformément à la *Loi sur l'aide juridique*, L.R.O. 1980, chap. 234.

10. Le paragraphe 12 des règles de la Société du barreau prises en application du par. 62(1) de la *Loi sur la Société du barreau*, L.R.O. 1980, chap. 233, autorise les stagiaires à plaider dans le cadre de diverses instances.

11. La règle 20 des règles de conduite professionnelle de la Société du barreau autorise les avocats à déléguer un grand nombre de tâches à des employés qui ne sont ni avocats ni stagiaires.

12. *Le Code criminel*, S.R.C. 1985, chap. C-45 permet à un inculpé d'être représenté par un agent devant le tribunal des poursuites sommaires, par exemple :

- par. 800(2), comparution par avocat ou agent,
- par. 802(2), examen par un avocat ou un agent,
- une compagnie inculpée doit comparaître par avocat ou agent, voir le par. 556(1) et l'article 620.

13. La règle 15.01(2) des *Règles de procédure civile de la Cour suprême et de la Cour de district* permet à ces tribunaux d'autoriser une compagnie partie à une instance à être représentée par un agent.

14. La règle 9.4 des règles de la Cour provinciale (Division de la famille) permet d'autoriser une partie à une instance à être représentée par un agent. Les règles de la Cour unifiée de la famille comportent une disposition semblable.

REMARQUE :

Certaines de ces lois donnent au tribunal le pouvoir d'exclure un agent jugé incompétent. Cependant, ce n'est pas toujours le cas. Par exemple, le tribunal n'a aucun pouvoir exprès d'exclure les agents incompétents des cours suivantes :

- Cour provinciale (Division de la famille),
- Cour unifiée de la famille,

- Cour suprême de l'Ontario, revendications de privilège allant jusqu'à 3 000 $ dans le domaine de la construction,

- Les instances portées devant la Cour suprême et la Cour de district de l'Ontario pour lesquelles le tribunal a accordé à une compagnie la permission d'être représentée par un agent.

ANNEXE H

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

American Bar Association. *A.B.A. Guidelines and Procedures for Obtaining A.B.A. Approval of Legal Assistant Education Programs*, Chicago, 1983.

_____. *Survey of Non-Degree Legal Assistant Training in the United States*, Chicago, 1976.

_____. *Position of the A.B.A. Committee on Legal Assistants*, Chicago, 1975.

_____. *Certification of Legal Assistants*, Chicago, 1975.

_____. *Legal Assistant Education*, Chicago, 1974.

_____. *Liberating the Lawyer: The Utilization of Legal Assistants by Law Firms in the United States*, version provisoire, Chicago, juin 1971.

_____. *Proposed Curriculum for Training of Law Office Personnel*, version provisoire, Chicago, avril 1971.

_____. *Training for Legal Assistants*, version provisoire, Chicago, 1971

Appleson, G. "Increase in Paralegals Stirs Ethical Concerns" (1981), 67, A.B.A.J., p. 1445.

Arthurs, H.W., et al. *"The Canadian Legal Profession"* (1986), Am. B. Found. J., p. 447.

Austern, D. *"Should Paralegals Have More Responsibility?"* (1987), 1, Prob. & Prop., 55(4).

Beard, R.T. *"Paralegals: The National and State Outlook"* (1984), 18, Ark. L. Rev., p. 189.

Berkey, Rachel Lane. *New Career Opportunities in the Paralegal Profession*, New York, Arco Publishing Inc., 1983.

A Bibliographic Introduction to Paralegals in Two Jurisdictions: Canada and the United States, 1970-78, Vancouver, Pacific Legal Education Association, 1980.

British Columbia Legal Service Society. *Joint Planning on Paralegal Training*, Vancouver, 1980.

Cain, Anthony A., Janet Fisher et Marjorie Kravitz. Paralegals, *A Selected Bibliography*, Washington, D.C., U.S. Dept. of Justice Law Enforcement Assistance Ad., 1978.

California State Bar Association Public Protection Committee, *Public Hearing Transcript*, Fresno, octobre 1987.

Coburn, David. *"The Development of Canadian Nursing: Professionalization and Proletarianization"* (1988), 18:3, Int. S. of Health Services, p. 437.

Colvin, Selma, et al. *The Market for Legal Services: Paraprofessionals and Specialists, Toronto, The Professional Organizations* Committee, document de travail n^{O} 10, 1978.

Conference on Paralegals in the United States, *New Careers in Law II*, Denver, University of Denver, 1971.

Conveyancing by Authorized Practitioners, Londres, Her Majesty's Stationery Office, 1989.

Cooper, P.K. *"Developing a Paralegal Policy"* (1987), 61, Law Inst. J., 844(2).

Cowrie, Ian B. *The Legal Paraprofessional in Canada - A Pilot Training Scheme*, Halifax, Dalhousie Legal Aid Service, 1973.

Cumulative Certificates in Vocational Education in England and Scotland, A Report Prepared for the Task Force on Access to Professions and Trades, Port S. Lucie, Floride, 1988.

Dalton, C. *"The Paralegal's Role in a Large Garnishment Action"* (1981), 22, Law Off. Econ. & Mgmt., p. 99.

Deming Richard. *The Paralegal*, New-York, Elsevier/Nelson Books, 1980.

Donahue, J.E. et F.A. Knoll. *"Survey of Community Legal Workers in Ontario"* (1981), 5, Revue canadienne de droit communautaire, p. 1.

Endicott, O.R. *What Does Paralegalism Have to Offer the Poor People of Canada?*, Faculté de droit Osgoode Hall, Université York, 1974 (inédit).

A Feasibility Study on the Appropriateness of a Legal Services Corporation for Ontario's Remote North, Toronto, Working Group on the Administration of Justice in the Remote North, (Ontario), 1987.

Flood, John A. Barristers' Clerks: *The Law's Middleman*, Dover, N.H., Manchester U.P., 1983.

Flood, J.A. et Q. Johnstone. *"Paralegals in English and American Law"* (1982), 2, Windsor Y.B. Access Just., p. 152.

Gill, David. *The Market For Legal Services: The Economics of the Service Sector in Canada*, Vancouver, Fraser Institute, 1988.

Ground, J.D. *"Professional Conduct Committee (LSUC) 1982 Reports"* (1982), 16, L. Soc. Gaz., p. 156.

Hardwick, Lillian. *"Wanted: The Power Paralegal"* (1985), 48, Tex. B.J., p. 670.

Haskell, P.G. *"Issues in Paralegalism: Education, Certification, Licensing, Unauthorized Practice"* (1981), 15, Ga. L. Rev., p. 631.

Hoff, B.H. et J.H. Stein. *Paralegals and Administrative Assistants for Prosecutors*, Chicago, Nat'l. 1 Dist. Attys' A., 1974.

Institute of Law Clerks of Ontario, 1987 *Comprehensive Salary Survey Report*, Toronto, 1987.

Institute on Continuing Legal Education, *The Rise of Legal Assistants*, Toronto, Second Annual Institute of Continuing Legal Education, 15 et 16 avril 1977.

Israel, S. *"Standards for the Performance of Lawyers and Legal Assistants"* (1981), 27, Prac. Law, p. 79.

Jennings, M.M. *"Paralegals - Trends for Development"* (1985), 26, Law Off. Econ. & Mgmt. p. 279.

Jennings, M.M. et P. Muranka. *"Attitudes and Functions of Paralegals: Ten Year Perspective"* (1988), 29, Law Off. Econ. & Mgmt., p. 192.

Jennings, P. *C.B.A. Paralegal Background Material*, vol. 1, août 1987.

Johnstone, Q. et M. Wenylinsky. *Paralegals: Progress and Prospects of a Satellite Occupation*, Westport, Conn., Greenwood P., 1985.

Larson, M.S. *"Depoliticization and Lawyers' Functions: Reflections for a Comparative Analysis"* (1986), 24, Osgoode Hall L.J., p. 743.

Larson, Roger A. *The Training and Use of Legal Assistants: A Status Report*, Chicago, A.B.A. Special Committee on Legal Assts., 1974.

Lashinger, A.K. et M.E. Moon. *"Paralegal Malpractice: New Profession, New Responsibility"* (1982), 18, Trial, p. 40.

Law Clerk, A Training Profile, Toronto, ministère des Services gouvernementaux, 1986.

Law Society of Upper Canada Special Committee on Legal Education, Working Papers, Briefs, Minutes of Meeting, Toronto, le 22 juin 1970.

Lee, K.J. *Challenges to the Lawyer Monopoly*, rapport de recherche préparé par HALT: An Organization of Americans for Legal Reform, Washington, D.C., 1988.

Legal Services, Unauthorized Practice (1980), 4, Advance Sheets, p. 5.

Lockwood, R.W. *"The Role of the Paralegal in the Civil Commitment Process"* (1981), 10, Cap. V.L. Rev., p. 721.

Logue, C. et T. Watkins. *"Working with Legal Assistants in Trial Practice"* (1981), 7, Legal Econ., 12(14).

Marcotte, P. *"Firms Warned, Don't Send Clerks to Court"* (1986), 72, A.B.A.J., p. 28.

Marmor, Theodore et William D. White. *Paraprofessionals and Issues of Public Regulation*, Toronto, The Professional Organizations Committee, document de travail n^{O} 16, 1979.

May, Casey. *"Are Law Societies Out of Touch?"* (1989), Can. Law., p.22.

McCord, W.H. *"Paralegal: Are You Missing A Good Opportunity?"* (1980), 44, Ky. Bench & B., 24(4).

Menkel-Meadow, C. *"The Comparative Sociology of Women Lawyers: The 'Feminization' of the Legal Profession"* (1986), 24, Osgoode Hall L.J., p. 897.

Noone, M. *"Paralegals and Legal Aid Organizations"* (1988), 4, J.L. & Social Pol'y, p. 146.

_____. *"Paralegals - A Growth Area in Times of Restraint"* (1988), 13, Legal Service Bull., p. 253.

Office of the Professions Annual Report, Fiscal Year 1986-87, Albany, N.Y., SUNY.

Ontario: Health Professions Legislation Review, Legal and Procedural Proposals, le 28 octobre 1986.

Orenstein, T.P. *"Delegating Effectively to a Paralegal"* (1984), 10, Legal Econ., p. 51.

"Paralegal Involvement Grows" (1987), 5:4, A.B.A., p. 1.

Parness, Jeffrey A. *The Expanding Role of the Parajudge in the United States*, version provisoire, Chicago, American Judicature Soc'y, 1973.

Patterson, A., et al. *"Competition and the Market for Legal Services"* (1988), 15:4, J. of Law Soc.

Phillips, D.W. *"The Paralegal"* (1986), 1, C.F.L.Q., p. 173.

Profession - Specific Issues: Scope of Practice Proposals from Professions, Health Profession Legislative Review, Ontario, le 28 octobre 1986.

Program for Legal Service Assistants at Columbia University School of Law: Report on Training Program, New York, Columbia U. School of Law, 1969.

Projet de révision des lois, Directions Report to the Minister of Consumer and Commercial Relations on Consumer Protection and Business Practices, & Supplement, Ontario, Imprimeur de la Reine, 1988.

Public Sector Paralegalism in Canada Today, National Workshop on Paralegalism, Vancouver, mars 1978, ministère de la Justice du Canada, Centre national d'information et de recherche sur l'aide juridique, 1979.

Quade, V. *"The Non-Lawyers are Here"* (1988), 15, Barrister, 22(6).

Report of the Connecticut Bar Association Special Inter-Committee Group to Study the Role of Paralegals, "Lawyers, Professional Responsibility Obligations Concerning Paralegals" (1985), 59, Conn. B.J., p. 425.

Report of the Joint Working Group on Rehabilitation Manpower, Toronto, ministère des Collèges et Universités, ministère de la Santé, Conseil des universités de l'Ontario, février 1988.

Report of the Professional Organizations Committee, Toronto, ministère du Procureur général de l'Ontario, avril 1980.

Report of the Public Protection Committee Background Materials, San Francisco, Office of Professional Standards State Bar of California, le 22 avril 1988.

Report on the General Effect on the Public Interest of Certain Restrictive Practices so far as they Prevail in Relation to the Supply of Professional Services, présenté au Parlement par le secrétaire d'État à l'emploi et à la productivité, Londres, Her Majesty's Stationery Office, 1970.

"The Role of Paralegals in Real Estate Transactions: A Report" (1980), 68, Ill. B.J., p. 391.

Ross, R.H. Book Review of *Le libere professioni in Italia*, de William Tousijn (1988), 29, Italian Politics and Soc'y Newsletter.

Savino, V.S. *Paralegalism in Canada: A Response to Unmet Needs in the Delivery of Legal Services*, thèse inédite de maîtrise en droit, Université Dalhousie, 1976.

Setterberg, F. *"Winds of Change in the Paralegal Profession"* (1987), 7, Cal. Law., 26(3).

Silas, Faye A. *"Legal Assistants Can Join St. Louis Bar"* (1985), 10, B. Leader, p. 26.

Smith, N.G. et L.A. Stahl. *"Paralegal Services and Awards at Attorneys' Fees under Arizona Law"* (1984), 20, Ariz. B.J., 21(6).

Snider, Laureen. *Legal Services in Rural Areas: An Evaluation Report,* préparé pour le ministère de la Justice à Ottawa et la Faculté de droit de l'Université Queen's à Kingston (Ontario), 1981.

Statsky, William P. *The Regulation of Paralegals: Ethics, Professional Responsibility and Other Forms of Control,* St. Paul, Mn., West Publishing Co., 1988.

_____ . *What Have Paralegals Done? A Dictionary of Functions,* Washington, D.C., National Paralegal Institute, 1973.

Stein, John H. Paralegals: *A Resource for Public Defenders and Correctional Services,* Washington, D.C., U.S. Dept. of Justice, 1976.

Swanson, H. *"Here Come the Independents (Free-Lance Paralegals, that is)"* (1982), 8, Va. B.A.J., p. 9.

Sykes, Gary. *The Social Consequences of Standard Setting in the Professions,* rapport soumis au Task Force on Teaching as a Profession, Carnegie Forum on Education and the Economy, Washington, D.C., le 30 novembre 1986.

Taylor, T.H. *"Paralegals in Saskatchewan Community Legal Services Clinic"* (1981), 4, Bulletin canadien de l'aide juridique, p. 73.

Terry, J. *"Legal Workers and Their Functions: What's in a Name?"* (1983), 8, Legal Service Bull., p. 181.

Todd, Charles J. *Professional Responsibility for the Paralegal,* Norman, U. of Okla. Law Centre, 1978.

Ulrich, P.G. *"Legal Assistants and the Organizational Bar - Where Do We Go From Here?"* (1984), 24, Law Off. & Mgmt., p. 461.

_____. *"Working with Legal Assistants in Appellate Practice"* (1980), 21, Law Off. & Mgmt., p. 356.

Ulrich, P.G. et R.S. Mucklestone. *Working with Legal Assistants: A Team Approach for Lawyers and Legal Assistants,* Chicago, Section of Economics of Law Practice and the Standing Committee on Legal Assistants, A.B.A., 1980.

"Unauthorized Practice and Legal Assistants" (1988), 13, J. Legal Prof., p. 327.

"Use of Paralegals Makes Good Business Sense" (1983), 69, A.B.A.J., p. 1626.

Wertheim, L.F. *"A National Survey: Legal Assistant Managers and Legal Assistants"* (1987), 13, Legal Econ. 42(2).

Whidden, R. Jr. *"Unauthorized Practice and Legal Assistants"* (1988), 13, J. Legal Prof. Ann., p. 327.

Winter, B. *"Paralegals Seen Taking Jobs from Associates"* (1982), 68, A.B.A.J., p. 527.

Yonyrama, M. *"Paralegal Eagles"* (1980), 4, District Law, p. 24.